



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

---

**FUNCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN  
EL PROCEDIMIENTO PENAL EN LA  
LEGISLACION MEXICANA**

**T E S I S**

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

**P R E S E N T A :**

**ALONSO URBAN VAZQUEZ**

**MEXICO, D. F.**

**1984**



## **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 está 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.

# I N D I C E

## FUNCION DEL MINISTERIO PUBLICO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Pág.

INTRODUCCION. - - - - - I

### CAPITULO I

#### SINTESIS HISTORICA DEL MINISTERIO PUBLICO.

- 1.1. Antecedentes del Ministerio Público. - - - - - 1
- 1.2. Epoca pre-hispánica y colonial. - - - - - 6
- 1.3. El Ministerio Público después de la Independencia. - 9

### CAPITULO II

#### EL MINISTERIO PUBLICO Y LA CONSTITUCION VIGENTE.

- 2.1. Los artículos 21 y 102 Constitucionales. - - - - - 21
- 2.2. La legislación sobre el Ministerio Público desde 1947  
hasta la actualidad. - - - - - 31

### CAPITULO III

#### PRINCIPIOS Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO.

- 3.1. Principios que rigen al Ministerio Público. - - - - 66
- 3.2. Funciones que realiza el Ministerio Público. - - - - 74
- 3.3. Características del Ministerio Público. - - - - - 76

### CAPITULO IV

#### EL MINISTERIO PUBLICO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL EN- LA LEGISLACION MEXICANA.

- 4.1. La averiguación previa. - - - - - 89
- 4.2. La preparación del proceso. - - - - - 107
- 4.3. El proceso. - - - - - 109

### CAPITULO V

#### LA ACCION PENAL

- 5.1. Concepto de Acción Penal. - - - - - 116

5.2. Concepto de Acción Procesal Penal. - - - - -	117
5.3. Diferenciación entre Acción Penal y Acción Procesal- Penal. - - - - -	118

CAPITULO VI

CONSIDERACIONES GENERALES RESPECTO A LA INSTITUCION -  
DEL MINISTERIO PUBLICO.

6.1. Importancia del Ministerio Público como representante social. - - - - -	120
6.2. Formar y preparar profesionalmente el personal que -- representa al Ministerio Público. - - - - -	121
CONCLUSIONES. - - - - -	123
BIBLIOGRAFIA. - - - - -	127

## INTRODUCCION

Aunque el estudio del principal asunto que se comenta en el presente trabajo, ha sido ya materia de varias y numerosas investigaciones, tal circunstancia no disminuyó mi firme intención de volver a tratarlo, enfocándolo, como se verá en el desarrollo del mismo, desde el punto de vista de sus funciones dentro del Procedimiento Penal Mexicano.

El tema nos ha interesado porque dentro del sistema de Derecho del Estado Mexicano el Ministerio Público desempeña un papel trascendente para una mejor justicia y Convivencia Social.

Para entender mejor tan importantes funciones, hemos considerado conveniente hacer en primer lugar una síntesis histórica de la institución, para pasar después a ver lo que sobre el Ministerio Público establecen la Constitución y las leyes; y enseguida veremos el concepto de acción Penal y los principios y funciones del Ministerio Público. Con ello estaremos en posibilidades de analizar las funciones del Ministerio Público dentro del procedimiento Penal de la legislación mexicana. Para terminar hacemos breves consideraciones generales sobre la institución del Ministerio Público.

Expondremos asimismo las conclusiones a que habremos llegado sobre el desarrollo del presente tema y hacemos una relación del material bibliográfico que nos ha servido para nuestra investigación.

**CAPITULO I**

**SINTESIS HISTORICA**

**DEL MINISTERIO PUBLICO**

### 1.1 Antecedentes del Ministerio Público

La institución del Ministerio Público ha sido una de las más discutidas; sus partidarios y detractores se cuentan por millares; pero se ha adoptado en la mayoría de las legislaciones en el procedimiento penal al consagrarse el monopolio de la acción penal por el estado, iniciándose la acusación estatal por uno o varios órganos encargados de promoverla, ( 1 )

Algunos pretenden encontrar su antecedente más remoto en Grecia y Roma; otros tratan de darle la paternidad en el Derecho francés . Los primeros afirman encontrar sus antecedentes en las instituciones del Derecho griego, donde un ciudadano llevaba la voz de la acusación ante el tribunal de los heliastas; el Arconte, magistrado que en representación del ofendido y de sus familiares o por incapacidad o negligencia de éstos, intervenía en los juicios.

A pesar del alto grado de desenvolvimiento jurídico a que llegaron los griegos, esta institución les era desconocida, pues realmente la persecución de los delitos estaba a cargo de la víctima y sus familiares, por lo que era una acusación privada. Después, al ser un ciudadano independiente el encargado del ejercicio de la acción y no el ofendido, se llegó a un sistema de acusación popular-

(1) Colín Sánchez Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, México, Porrúa, 1964, 2a. Edición.

y al procedimiento de oficio, lo que es para algunos el germen del Ministerio Público. Se dice por otra parte, que en Roma había unos Júdicēs Quæstionis desde las Doce Tablas, con una función semejante a la del Ministerio Público, debido a que estos funcionarios tenían facultades para comprobar los hechos delictuosos.

Los hombres más ilustres de Roma, como Catón y Cicerón, tuvieron a su cargo el ejercicio de la acción penal en representación de los ciudadanos. Más tarde, en las postrimerías del Imperio Romano, se designaron unos funcionarios cuya actividad estaba relacionada con la justicia penal: eran los Curiosi Stationari o Irenarcas, que eran autoridades dependientes directamente del pretor y sus funciones eran propiamente de tipo policíaco, pues perseguían los delitos y los crímenes que llegaban a su conocimiento; y aún el Emperador y el Senado designaban en casos graves a un acusador (2).

En la Edad Media, hubo en Italia, al lado de los funcionarios judiciales, agentes subalternos encargados de la presentación oficial de las denuncias sobre los delitos: eran los llamados Sindici o Ministeriales.

Los que sostienen que el Ministerio Público nació en Francia, se fundamentan en la Ordenanza del 23 de Marzo de 1302, expedida por Felipe I, en la que se instituyeron las atribuciones del procurador --

---

(2) Franco Sodi, Carlos. El Proceso Penal Mexicano, 4a. Edición; México, Porrúa, 1957, pág. 52.

y del abogado del Rey, a los que éste llamaba nos gens (3), gente nuestra. Estos funcionarios tenían diferentes actuaciones: el procurador del Rey, se encargaba de los actos del procedimiento y el abogado del Rey atendía el litigio en los asuntos en que se interesaba el monarca o las personas que estaban bajo su protección.

Más tarde, a mediados del Siglo XIV, intervenían en forma abierta en los juicios del orden penal.

La acusación estatal, tiene su origen en la transformación del orden político y social introducido en Francia al triunfo de la Revolución. Las leyes expedidas por la Asamblea Constituyente son sin duda, el antecedente inmediato del Ministerio Público.

La Revolución Francesa, al transformar las instituciones monárquicas, encomienda las funciones reservadas al procurador y al abogado del rey, a comisarios encargados de promover la acción penal y de ejecutar las penas, y los acusadores públicos debían sostener la acusación en el juicio. Esto duró muy poco, ya que, debido a la tradición, se restablece el procurador, conservándose hasta las leyes napoleónicas de 1808 y 1810. Y por ley del 20 de Abril de 1810, queda organizado definitivamente el Ministerio Público como institución jerárquica dependiente del poder ejecutivo. En principio es-

---

(3) Acero, Julio. Nuestro Procedimiento Penal, Guadalajara, Ed. -- Font, 1939, pág. 36

taba dividido en dos secciones: una para los negocios civiles y otra para los penales. En el nuevo sistema se fusionaron las dos secciones y se estableció que ninguna jurisdicción estaría completa sin la concurrencia del Ministerio Público.

Pero sus funciones se precisan en forma más clara durante la época napoleónica, obteniendo su máxima definición en la Segunda República al reconocerse su independencia con relación al poder ejecutivo.

El Ministerio Público francés tenía a su cargo: ejercitar la acción penal, perseguir en nombre del Estado ante la jurisdicción penal a los responsables de un delito, intervenir en el período de ejecución de sentencia y representar a los incapacitados, a los hijos naturales y a los ausentes.

A partir de ese momento empezó a funcionar como parte integrante de la magistratura, dividiéndose para el ejercicio de sus funciones en secciones llamadas parquets. Estos tenían un procurador y varios auxiliares, substitutos generales o abogados generales en los tribunales de apelación. Los substitutos del procurador o sus auxiliares, forman parte de la policía judicial y gozan de libertad para perseguir los crímenes y los delitos: a diferencia

de los oficiales de policía judicial que tienen la misión de investigar y no de perseguir; lo hacen de oficio, reciben las denuncias y las querellas, transmiten las pruebas al juez y rinden cuenta de sus actos al procurador general. En las contravenciones no es necesario que concurra junto con el ofendido, pero sí tiene el derecho de vigilar que el proceso siga su marcha normal. -- Hay una incompatibilidad absoluta entre las funciones de acción y de requerimiento que constituyen el ejercicio de la acción penal, y las funciones de policía judicial que comprende la investigación previa.

En España existió la promotoría fiscal desde el siglo XV como herencia del Derecho canónico. Los promotores fiscales actuaban en representación del Rey siguiendo fielmente sus instrucciones; las funciones de los promotores fiscales consistían en vigilar lo que ocurría ante los tribunales del crimen y en obrar de oficio a nombre del pueblo cuyo representante es el soberano.

En el libro V, título XVII, de la Novísima Recopilación, se reglamentan las funciones del Ministerio Fiscal, y posteriormente, durante el reinado de Felipe II, se establecen dos fiscales, uno para los juicios civiles y otro en los criminales: pero se advierte que ésta no es una institución independiente y sólo interviene en los procesos integrando parte de las jurisdicciones.

Estos lineamientos fueron tomados del derecho francés, ya que desde la época del Fuero Juzgo se había establecido una institución especial con facultades para actuar ante los tribunales cuando no hubiere un interesado que acusare al delincuente: este funcionario era más bien un mandatario del rey cuya actuación representaba al monarca.

## 1.2. Epoca Prehispánica y Colonial.

Ahora consideremos en forma sucinta algunas instituciones del Derecho azteca, ya que debemos analizar también algunos elementos propios.

Entre los aztecas existió un sistema normativo para regular el orden social y sancionar las conductas contrarias a las costumbres y a los usos sociales.

El poder del emperador se delegaba en distintas atribuciones a funcionarios especiales; en materia de justicia, el Cihuacóatl desempeñaba funciones tales como la de vigilar la recaudación de los tributos y presidir el tribunal de apelación; era también una especie de consejero del emperador, a quien representaba en determinadas actividades, sobre todo para la conservación y preserva-

ción del orden social y militar.

Otro funcionario importante, fué el tlatoani, máxima autoridad — en la jurisdicción civil y en la criminal; los tlatoques, gozaban de libertad para disponer de la vida a su arbitrio. Entre sus funciones estaba la de perseguir y acusar a los delincuentes, aunque generalmente la delagaban en los jueces, quienes auxiliados por los alguaciles y otros funcionarios, se encargaban de perseguir y aprehender a los delincuentes, de tal manera que sus funciones eran jurisdiccionales, por lo cual no es posible identificarlas con las del Ministerio Público, pues si bien es cierto que el delito era perseguido, esto se encomendaba a los jueces, quienes para ello realizaban las investigaciones y aplicaban el Derecho. (4)

La función persecutoria la llevaban a cabo individuos llamados Topilli, aprehendían a los delincuentes y los conducían de inmediato ante la autoridad respectiva .

Estas instituciones fueron radicalmente transformadas al realizarse la Conquista, lo cual produjo una serie de abusos y desmanes — al irse introduciendo los ordenamientos jurídicos traídos de España.

(4) Cabrera, Luis, La Misión Constitucional del Procurador General de la República Mexicana, Ed. Cultura, 1932 págs. 31 y 32

Esta situación se pretendió remediar a través de las Leyes de -- Indias, estableciéndose la obligación de respetar las normas jurídicas de los indios, su gobierno, usos y costumbres, siempre -- y cuando no contravinieran el Derecho hispano.

Es esta época, la persecución de los delitos no se encomendó a -- ninguna persona o institución en particular: el virrey, los go-- bernadores, los capitanes, y otras autoridades, tuvieron faculta des para ello, haciendo recaer los nombramientos en sujetos que los obtenían mediante influencias políticas, no dando ninguna in jerencia a los indios en ese ramo. Y fue sólo hasta que se dic tó la Cédula Real de 9 de octubre de 1549, cuando se ordenó ha-- cer una selección para que los indios desempeñaran los puestos -- de jueces, regidores, alguaciles, escribanos y ministros de jus-- ticia. Al designarse alcaldes indios, éstos aprehendían a los delincuentes y los caciques ejercían jurisdicción criminal en -- sus pueblos, salvo en los delitos sancionados con pena de muerte por ser facultad exclusiva de las audiencias y gobernadores. -- El Ministerio Público tiene hondas raigambres en la institución de la promotoría fiscal. El fiscal fue un funcionario importa-- do del Derecho español, quien se encargaba de promover la justi-- cia y perseguir a los delincuentes; y aunque en tales funciones

representaba a la sociedad ofendida por los delitos, no existió con los caracteres con que conocemos hoy al Ministerio Público. Las audiencias se integraban, entre otros funcionarios, por dos fiscales, uno para lo civil y otro para lo criminal; también - la integraban los oidores, cuyas funciones eran de realizar las investigaciones desde su inicio hasta su sentencia; intervenía fundamentalmente a favor de las causas públicas y en aquellos - negocios en que tenía interés la Corona; protegía a los indios para obtener justicia, tanto en lo civil como en lo criminal, y también formaba parte del tribunal de la Inquisición y defendía a la jurisdicción de la Hacienda Real.

### 1.3. El Ministerio Público después de la Independencia.

Una vez proclamada la Independencia, la institución de la fisca lía tuvo las mismas características: había un funcionario encar gado de la vigilancia de los dineros públicos, a quien estaba - confiada además la tarea de promover ante los tribunales, el -- castigo de los delincuentes y defender a los incapaces.

En la Constitución de Apatzingán, del 22 de Octubre de 1814, se expresaba en el capítulo XIV, artículo 184, "que habrá dos fisca les letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal: pero si

las circunstancias no permitieren al principio que se nombre más que uno, éste desempeñará las funciones de ambos destinos: lo -- que se entenderá igualmente respecto a los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años!"

En el artículo 185, se mencionaba tendrá este tribunal el tratamiento de Alteza, sus individuos el de Excelencia durante su comisión, y los fiscales y secretarios el de Señoría mientras permanezcan en su ejercicio!"

En la Constitución federalista del 4 de Octubre de 1824, el fiscal era un funcionario integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual estaba bajo vigilancia del Presidente de la República.

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 fueron más adelante.(5) Como en la Constitución anterior, establecieron al fiscal como parte integrante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, - la cual se compondría de once ministros y un fiscal ( art. 2 de la ley 5a. ). Los fiscales de la corte, tenían prohibido recibir comisión alguna del poder ejecutivo, como no fuera por acuerdo del consejo de gobierno y con el consentimiento del Senado, - estando también impedidos, al igual que los ministros de la Su-

---

(5) González Bustamantes, Juan José, Derecho Procesal Penal Mexicano, 3a. Edición; México, Porrúa, 1959, págs. 69-70

prema Corte, para ser abogados, apoderados, en pleitos, asesores o árbitros ( art. 16, fracciones IV y V ).

Las Bases Orgánicas, del 12 de Junio de 1843, de la época del -- centralismo, fueron menos lógicas. Atribuían al Presidente de la República el cuidado de que la justicia se administrara por -- los tribunales y jueces a través de exáitativas pidiéndoles in-- formes para el efecto de hacer que se exigiera la responsabili-- dad de los culpables.

En las Bases para la Administración de la República hasta la Pro-- mulgación de la Constitución, elaboradas por Lucas Alamán y pu-- blicadas el 22 de Abril de 1853, durante la dictadura de Santa -- Anna, se establecía lo siguiente:"Para que los intereses nacio-- nales sean convenientemente atendidos en los negocios contencio-- sos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la hacienda pública y -- que se proceda en todos los ramos, con los conocimientos necesari-- os en puntos de Derecho; se nombrará un Procurador General de la Nación, con sueldo de cuatro Mil pesos, honores y condecora-- ciones de Ministro de la Corte Suprema de Justicia, en la cual -- y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte -- de la nación, y en los inferiores cuando lo disponga así el res-

pectivo ministerio y además despachará todos los informes en --- Derecho que se le pidan por el gobierno. Será movable a voluntad de éste y recibirá instrucciones para sus procedimientos en los respectivos ministerios"( art. 9 ).

La ley de Don Juan N. Alvarez, del 23 de Noviembre de 1855, expedida por el presidente Ignacio Comonfort, extiende la intervención de los procuradores fiscales a la justicia federal; la Corte se componía de nueve ministros y dos fiscales.

En el Proyecto de Constitución de 1857, enviado a la Asamblea --- Constituyente, se menciona por primera vez al Ministro Público - en el artículo 27, el cual disponía que a todo procedimiento del orden criminal debe preceder acusación o querrela de la parte - ofendida a instancia del Ministerio Público que sostenga los derechos de la sociedad. En el artículo 96 se mencionan como adscritos a la Suprema Corte de Justicia al fiscal y al procurador-general; formando parte del tribunal. Sin duda alguna, los - - constituyentes de 1857 conocían la institución, y su desenvolvimiento en el Derecho francés pero no quisieron establecerla en - México, por respeto a la tradición democrática. Continuaron --- conservándose los fiscales con igual categoría que los ministros

de la Corte, y aunque en el Proyecto de Constitución se mencionaba al Ministerio Público, éste no prosperó, pues se consideraba que el particular ofendido por el delito, no debería ser substituido por ninguna institución y, además, el independizarlo de los demás órganos jurisdiccionales retardaría la acción de la justicia, pues se verían obligados a esperar que ejercitará la acción penal.

En el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expedido el 29 de Julio de 1862 por el presidente de la República Don Benito Juárez se estableció que el fiscal adscrito a la Suprema Corte fuera oído en todas las causas criminales o de responsabilidad en los negocios relativos a competencia y jurisdicción de los tribunales, en las consultas sobre dudas de la ley y siempre que él lo pidiera o lo considerare oportuno. Por primera vez se habla de un procurador general, el cual sería oído por la Corte para aquellos problemas en que resultare afectada la hacienda pública.

La Ley de Jurados Criminales para el Distrito Federal, elaborada por Don Benito Juárez y por el notable jurisconsulto Ignacio Mariscal, fue expedida el 15 de Junio de 1869 y establecía tres promotores o procuradores fiscales representantes del Ministerio Público, con la obligación de promover todo lo conducente -

para investigación de la verdad, interviniendo en los procesos desde el auto de formal prisión. Representaba a la parte acusadora y los ofendidos por el delito podían valerse de ellos para llevar las pruebas al proceso y acusaban en nombre de la sociedad por el daño que el delincuente causaba ( artículos 4o. a 8o. ) .

El Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal promulgado el 15 de Septiembre de 1880, menciona al Ministerio Público como una magistratura para promover y auxiliar la pronta administración de justicia en nombre de la sociedad y para defender ante los tribunales los intereses de ésta; también se menciona a la policía judicial para la investigación del delito, la reunión de las pruebas y el descubrimiento de los autores, cómplices y encubridores. Las medidas empleadas para iniciar el procedimiento criminal, eran la denuncia y la querrela. La pesquisa general y la delación secreta quedaron prohibidas. Se adoptó en la nueva codificación la teoría francesa al establecerse que en los delitos perseguibles de oficio, el Ministerio Público sin pérdida de tiempo requeriría la intervención del juez competente del ramo penal para que se iniciara el procedimiento; y excepcionalmente, cuando hubiere peligro de que mientras se presenta el juez, el inculpado se fugare y se destruyere o desaparecieren los vestigios del delito, estaba facultado para mandar aprehender al responsable y para asegu-

rar los instrumentos, huellas o efectos del delito, dando parte sin pérdida de tiempo al juez competente. El Ministerio Público no tenía encomendada la función persecutoria, por ser de la incumbencia de la policía judicial. Sólo desempeñaban funciones investigatorias al igual que los inspectores de cuartel, los comisarios e inspectores de policía, los jueces auxiliares o del campo, los comandantes de fuerzas de seguridad rural y los prefectos y subprefectos políticos, pero sólo en casos de notoria urgencia, cuando no estuviere presente el juez de lo criminal, tenía facultades en el levantamiento de las actas de descripción e inventario, con terminantes instrucciones de transmitir las sin demora al juez, que si no lo estimaba conveniente, podía ordenar que el contenido de las actas se repitiese en su presencia.

El juez iniciaba de oficio el procedimiento, sin esperar a que lo requiriese el Ministerio Público, que en todo caso debería ser citado; pero sin su presencia, la autoridad judicial podía practicar las diligencias necesarias, recogiendo todos los medios de prueba que estimase conveniente y haciendo todas las investigaciones conducentes al descubrimiento de la verdad. En los delitos perseguibles de oficio, el desistimiento del ofendi-

do no impedía que el Ministerio Público continuase el ejercicio de la acción. En los delitos perseguibles por querrela, el perdón del ofendido extinguía la acción penal y el Ministerio Público no podía pretender continuar el procedimiento, a menos que ya se hubiesen formulado conclusiones, porque entonces el perdón del ofendido sólo producía el efecto de extinguir la responsabilidad civil ( 6 ) .

El 6 de Julio de 1894, se promulgó el segundo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios de la Federación, que conservó la estructura de su antecesor, corrigiendo los vicios advertidos en la práctica, pero con tendencia a mejorar y fortificar la institución. En su artículo 2o. señalaba que al Ministerio Público corresponde perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de un delito, y cuidar que las sentencias se ejecuten puntualmente.

La reforma constitucional llevada a cabo el 22 de Mayo de 1900, modificó los artículos 91 y 96 de la Constitución Política de la República de 1857. Se suprimieron los fiscales de los tribunales federales, pero siguieron funcionando en los Estados hasta después de la Constitución de 1917. Los artículos reformados, quedaron -

de la siguiente manera:

" Artículo 91 .- La Suprema Corte de Justicia, se compondrá de 15 ministros y funcionará en pleno o en salas de la manera que establezca la ley ". Como se ve, se eliminó de la Suprema Corte de Justicia el Fiscal y al Procurador General.

" Artículo 96 .- La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y al Ministerio Público de la federación; los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo " .

Desde entonces quedó establecido que el Procurador General de la República, será el funcionario que presida al Ministerio Público.

El 12 de Diciembre de 1903, se expide la primera Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorios Federales, donde se pretende dar una relevancia fundamental al Ministerio Público; e inspirándose para ello en la organización de la institución francesa, se le otorga personalidad de parte en el juicio. En el artículo 3o. se enumeran las funciones que corres-

penden a la institución, entre las que se destacan las relativas a su intervención en los asuntos en los que afecta al interés público y de los incapacitados, quedándoles supeditados en el ejercicio de la acción penal tanto los agentes de la policía judicial como la policía administrativa. Se convierte en el titular del ejercicio de la acción penal. Adquiere una fisonomía propia como representante de la sociedad y evita que los jueces lleven exclusivamente la dirección del proceso, como lo manifiesta el maestro Guillermo Colín Sánchez.

Resulta interesante mencionar algunos de los puntos del informe que rindió a las Cámaras el 24 de Noviembre de 1903 el Presidente Porfirio Díaz a propósito de la promulgación de la Ley Orgánica del Ministerio Público para el Distrito Federal y Territorios Federales. Informaba que entre los principales objetivos de esta ley, se encontraba el definir el carácter especial que compete a la institución, prescindiendo del concepto que se le ha reputado siempre como auxiliar de la administración de justicia.

"El Ministerio Público es el representante de la sociedad ante los tribunales para reclamar el cumplimiento de la ley y el restablecimiento del orden social cuando ha sufrido quebranto. El medio que ejercita por razón de su oficio, consiste en la acción pública; es, por consiguiente, una parte y no un auxiliar para

recoger todas las huellas de los delitos, y aún de practicar ante sí las diligencias urgentes que tienden a fijar la existencia de éstos o de sus autores"; en opinión del maestro Carlos Frando Sodi.

La Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y su reglamentación del 16 de Diciembre de 1908, determinó por fin la función que debía desempeñar el Ministerio Público, y estableció que "el Ministerio Público Federal, es una institución auxiliar de la administración de Justicia en el orden federal, de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos de competencia de los tribunales federales y de defender los intereses de la nación ante la Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito. El procurador General de la República, -- depende directamente del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Justicia" (artículo 10.)

Es notorio el desarrollo del Ministerio Público a través de las diferentes épocas; su evolución ha sido constante y su funcionamiento es la característica que ha marcado su desarrollo en el campo del derecho penal; llevándola a ser una de las instituciones aceptadas en la mayoría de las legislaciones modernas.

**CAPITULO II**

**EL MINISTERIO PUBLICO Y**

**LA CONSTITUCION VIGENTE**

## 2.1. Los artículos 21 y 102 constitucionales.

Al promulgarse la Constitución Política Federal de 1917, se unificaron las facultades del Ministerio Público, haciendo de ésta una institución, un organismo integral para investigar los delitos, con independencia absoluta del poder judicial.

La Exposición de Motivos que Venustiano Carranza leyó en el Congreso-- Constituyente el 10. de Diciembre de 1916 acerca del artículo 21, propuso una innovación que revolucionaría el sistema procesal que durante tanto tiempo había regido al país. La reforma propuesta, a la vez que - confirma a los jueces de la facultad exclusiva de imponer las penas, - sólo concede a las autoridades administrativas castigar con apoyo en - los reglamentos de policía que, por regla general, sólo dan lugar a pe - nas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando - el infractor no puede pagar la multa.

Las Leyes entonces vigentes, tanto en el orden federal como en el -- común, habían adoptado la institución del Ministerio Público, pero -- tal adopción había sido nominal, porque la función asignada a los -- representantes de aquél tenían un carácter meramente decorativo pa --

ra la recta y pronta administración de justicia. Los jueces mexicanos habían sido durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy iguales a los jueces de la época colonial; eran los encargados de investigar los delitos y de buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se habían considerado autorizados para emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturalizaba las funciones de la judicatura.

La sociedad recordaba horrorizada los atentados por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando en su inquisición ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitaría ese sistema tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, daría al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca

de los elementos de convicción, que ya no se haría por procedimientos atentatorios y reprobados y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte el Ministerio Público con la policía judicial reprensiva a su disposición, quitaría a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta entonces habían tenido de aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.

Con la institución del Ministerio Público, tal como se proponía, -- la libertad individual quedaría asegurada; porque según el artículo 16 nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirse sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige. (7)

Esas ideas informaron el artículo 21 Constitucional, del que se -- desprende que el ejercicio de la acción penal queda en manos exclusivamente del Ministerio Público.

El dictamen del artículo 21 Constitucional formulado por la Comisión presidida por los diputados General Francisco J. Mújica, Luis G. Manzón, Enrique Recio, Lic. Alberto Román y Enrique Colunga, es

(7) Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917  
 "Mexico, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, Tomo I, p264.

taba redactado en los siguientes términos:

La primera parte del artículo 21 del proyecto de la Constitución, puede considerarse como una transcripción del segundo párrafo del artículo 14, supuesto que en éste se declara que "nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de la propiedad, sino mediante juicio seguido ante los tribunales y conforme a las leyes expedidas de antemano, declaración que incluye la de que sólo la autoridad judicial puede imponer penas." Sin embargo en el artículo 21 la declaración parece más circunscrita y terminante, y colocada como para deslindar los respectivos campos de acción de las autoridades judiciales y administrativas. Tanto por esta circunstancia como por conservar el enlace histórico, creemos que debe conservarse la primera frase del artículo 21.

La institución de policía judicial aparece como una verdadera necesidad, máxime cuando en lo sucesivo todo acusado disfrutará de amplias garantías que otorga el artículo 20. Es natural que la policía judicial quede bajo la dirección del Ministerio Público.

" Estos puntos han sido desarrollados con toda amplitud en el informe que el C. primer jefe presentó a esta honorable Asamblea, --

por lo cual no haremos otra cosa que remitirnos a ese sabio documento, pero nos parece que debido a cierta vaguedad en la redacción del artículo 21, no queda éste en estrecha relación con los motivos que se exponen para fundarlo. Siguiendo el texto del artículo, toca a la autoridad administrativa investigar los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial; en opinión nuestra, robustecida por la exposición de motivos del C. primer jefe, debe ser a la inversa. Toca al Ministerio Público investigar los delitos y dirigir a la policía judicial, y en el ejercicio de estas funciones debe ser ayudado tanto por la autoridad administrativa como por los agentes subalternos de ésta.

"Desarrollando nuestra opinión acerca de la policía judicial, creemos que cualquiera que sea la forma en que la organicen los estados en uso de su soberanía, siempre habrá necesidad de que las autoridades municipales, además de sus funciones propias, ejerzan funciones de policía judicial, sean auxiliares del Ministerio Público; y, en el cumplimiento de esas obligaciones, en el ejercicio de tales funciones, deben quedar subalternados a dicho ministerio.

"Parece que ésta es la idea fundamental del artículo 21, pero cree

mos que debe expresarse con más claridad, en consecuencia, proponemos a esta honorable Asamblea se sirva a probar el citado artículo en la siguiente forma:

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones al reglamento de la policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por 36 horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de quince días.

"La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando -- subalternadas al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones (8)

Al día de hoy, el texto vigente del artículo 21 constitucional, reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Febrero de 1983, es el siguiente:

---

(8) Diario de los Debates, cit., Tomo II.

Artículo 21. La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. 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. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones que los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagase la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso". (9)

La transcrita, es la única reforma que ha tenido el texto del artículo 21 de la Constitución de 1971, (10)

---

(9) Diario Oficial de la Federación 3-II-1983.

(10) Ver, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, su edición, "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los Regímenes Revolucionarios",

En cuanto al artículo 102, diremos que su texto original de 1917 tuvo una reforma en 1940 (11), y otra en -- 1967 (12) cuyo texto es el vigente y del tema siguiente:

"Artículo 102.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador -- General, el que deberá tener las mismas cualidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia.

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

---

(11)D.O.F. 11- IX -1940

(12)D.O.F. 15-X -1967

"El Procurador General de Justicia intervendrá personalmente en las controversias que se susciten entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los poderes de un mismo Estado.

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

"El Procurador General de la República, será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones".

"De la lectura de este artículo desprendemos que el Ministerio Público, cuya actuación había sido indefinida y débil, sobre todo en el ambiente rural en el que

no había pasado de ser una simple figura decorativa, - adquiere una fisonomía distinta en los postulados esenciales de la Revolución Mexicana, quien lo estructura y le imprime la dinámica necesaria para institucionalizarlo, para que sus funciones en las múltiples y variadas intervenciones legales constituyan una auténtica - función social" (13).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que " La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, está haciendo depender a esta institución directamente del Ejecutivo, con lo cual le resta la fuerza que debería tener para cumplir con su misión de impartir justicia, puesto que al vincularlo con el Ejecutivo, lo somete al escalonamiento jerárquico que no significa otra cosa más que sumisión a una voluntad gubernativa: tal circunstancia es determinante en el libre ejercicio de sus funciones, pues estando el Ministerio Público sometido al Ejecutivo, en gran número de casos dicta sus determinaciones de acuerdo con la -

(13) Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 2a. Ed. , México, Porrúa. 1964, pág. 110

consigna del superior jerárquico".

## 2.2 La legislación sobre el Ministerio Público desde 1917 hasta la actualidad.

Con el fin de comprender las diversas modificaciones que ha tenido el Ministerio Público, mencionaremos las distintas leyes que al respecto se han expedido.

La Constitución General de la República instituye al Ministerio Público y le señala sus atribuciones esenciales; las leyes orgánicas lo estructuran y organizan señalándole, además, con cierto detalle, las actividades que le corresponden.. Las leyes orgánicas son un conjunto de preceptos que se refieren a la organización de una institución establecida por la ley; en el texto de las mismas se establecen sus facultades y obligaciones, personal que lo integra, distribuciones de éste y otros aspectos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones legales.

### 2.2.1 Ley orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales del 9 de septiembre de 1919.

Promulgada por Venustiano Carranza, esta ley fue elaborada siguiendo las ideas de la Constitución de 1917 y, así, aparece el Ministerio Público como una institución encabezada por el Procurador de justicia, teniendo en sus manos el ejercicio de la acción penal. A partir de ese momento, toda aprehensión ordenada por los jueces sin pedimento del Ministerio Público, es violatoria de las garantías individuales establecidas en la Constitución, así como también es violatoria de la misma, toda formal prisión que decreten sin haber recibido la consignación de manos del representante de la sociedad, y toda condena que pronuncien sin previa acusación formal y precisa del órgano de la acción penal. Por primera vez se dispone que las denuncias o querellas deben hacerse precisamente ante el Ministerio Público.

En esta ley, de la aportación de pruebas se encarga definitivamente el Ministerio Público; el juez únicamente quedaría encargado de su misión de juzgar. Además, estando a su cargo la aportación de las pruebas y solicitar la aprehensión, quedará bajo sus órdenes la policía judicial, de la que entonces era un simple miembro.

El artículo 2º establecía que toda querrela por delito y toda consignación se hará precisamente ante el Ministerio Público.

En el artículo 26 se disponía que cuando un agente del Ministerio Público no presentase acusación por los hechos que un particular le hubiere denunciado como delito, el interesado podrá recurrir al Procurador General de Justicia, quien oyendo el parecer de los agentes -- auxiliares, decidirá en definitiva si debe o no ejercitar la acción penal y que contra su negativa, no procede otro recurso que el extraordinario de amparo y el de responsabilidad.

El Ministerio Público se organizó de la siguiente manera: Un Procurador, como Jefe del Ministerio Público; seis agentes auxiliares del Procurador y los agentes - adscritos a los juzgados civil y penal del partido judicial de México y de los demás partidos judiciales en el Distrito y territorios federales.

Los agentes auxiliares del Procurador estarán de guardia diariamente por parejas para recibir las denuncias,

querellas y consignaciones, y decidir si las pruebas --  
obtenidas son suficientes para el ejercicio de la ac --  
ción penal, turnando las diligencias a los jueces com --  
petentes.

A la policía judicial se le menciona de modo limitati --  
vo haciéndola depender del Ministerio Público (14).

2.2.2. Ley orgánica del Ministerio Público para el Dis --  
trito y Territorios federales del 2 de octubre -  
de 1929.

Da mayor importancia a la institución del Ministerio Pú --  
blico, respecto a los lineamientos de la Ley de 1919.

Entre las modificaciones introducidas, cabe hacerse no --  
tar la creación del Departamento de Investigaciones que --  
funcionó desde el 1o. de Enero de 1930, convertido en --  
1954 en Dirección, y del que dependían los agentes in --  
vestigadores adscritos a las delegaciones, que vinieron --  
a substituir a los antiguos comisarios policíacos: la --  
fundación del Departamento Científico de Investigaciones,  
encargado de ayudar al Ministerio Público en, su ta --  
rea de aportación de pruebas; y, finalmente, la o ---

---

(14) González Bustamante, Juan José Derecho Procesal Penal Mexicano  
3a. Ed. México, Porrúa, 1959, pág. 79

bligación impuesta a aquél de exigir el pago de la reparación del daño. Se suprimen los comisarios de policía y se establecen las delegaciones del Ministerio Público y los Jueces Calificadores.

Constituye el primer intento formal de adaptar el funcionamiento del Ministerio Público y de la policía judicial a los dictados de la constitución.

2.2.3 Ley orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales del 31 de diciembre de 1954

Esta ley le señaló las siguientes atribuciones al Ministerio Público en su artículo 1º. "Corresponde al Ministerio Público investigar los delitos, ejercitar la acción penal y exigir la reparación del daño en los casos en que proceda, aportar las pruebas y promover todas -- las diligencias que sean conducentes a la comprobación del delito y a la responsabilidad criminal de los inculcados, pedir a la autoridad judicial la aplicación de las penas que señalan las leyes responsables de los delitos, interponer los recursos que la ley conceda, promover lo necesario para la recta y pronta administración.

de justicia, recibir las manifestaciones de bienes de los funcionarios y empleados del Distrito y de los Territorios Federales al tomar posesión de su cargo y conocer en auxilio del Ministerio Público Federal de las demandas y querellas que le presenten con motivo de ese fuero .

Al Procurador de Justicia se encomiendan todas las facultades y obligaciones que apuntamos son características de la institución del Ministerio Público, las cuales delega en el personal a sus órdenes; sin embargo, puede actuar directamente en todas las averiguaciones y procesos, cumpliendo así personalmente con sus atribuciones de titular de la acción penal.

Segun el artículo 3; la institución se integraba por el siguiente personal: el Procurador General de Justicia; dos subprocuradores, 1o. y 2o ; el director y un subdirector de investigaciones; el director y un subdirector de la policía judicial; el jefe del departamento consultivo; el jefe del departamento de servicios periciales; el jefe de la oficina de manifestación de bienes de funcionarios y empleados públicos del Distrito y Territo--

rios Federales; el jefe del departamento administrativo; dos agentes auxiliares para los territorios federales, - jefes inmediatos del Ministerio Público en sus respectivas jurisdicciones; los agentes auxiliares del Procurador que determine el presupuesto; el número de agentes investigadores del Ministerio Público indispensables, -- adscritos al sector central de investigaciones, a la jefatura de policía, a las delegaciones de policía y a los hospitales de las cruces verde y roja; los agentes del - Ministerio Público adscritos a los tribunales y juzgados civiles y penales de los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo y de las Islas Mariás; los jefes de - oficinas y demás personal que señale el presupuesto; el personal de la policía judicial.

2.2.4 Ley orgánica del Ministerio Público para el Distrito y Territorios Federales, del 31 de diciembre de 1971

A partir de esta ley, la institución adopta una nueva de nominación: Ley orgánica de la Procuraduría General de - Justicia del Distrito y Territorios Federales.

Esta ley presenta importantes innovaciones dándole una nueva organización a la institución del Ministerio Público y se encuentra integrada por cuatro títulos.

El Artículo 1o., establece las siguientes atribuciones del Procurador General de Justicia:

- a).- Investigar por sí mismo y con auxilio de la policía judicial, los delitos de su competencia.
- b).- Ejercitar la acción penal.
- c).- Recabar todos los documentos e informes indispensables para el ejercicio de sus funciones.
- d).- Promover lo necesario para la recta y pronta administración de justicia.
- e).- Recibir la manifestación de bienes de los funcionarios y empleados del Distrito Federal al tomar posesión de sus cargos y al dejarlos.
- f).- Auxiliar al Ministerio Público federal en las denuncias o querellas que se les presenten con motivo de los delitos de ese fuero.
- g).- Intervenir en protección de incapaces y en los procedimientos de orden familiar.
- h).- Intervenir en todos los demás asuntos que las leyes determinen.

Todas las denuncias se presentarán ante el Ministerio Público; y en caso de notoria urgencia y sólo en los delitos que se persiguen de oficio podrá recibir la denuncia la policía judicial remitiéndola de inmediato al agente del Ministerio Público que corresponda.

En el título II, capítulo primero, se menciona la manera como se integra el personal de la institución: un procurador general de justicia; un subprocurador, primer sustituto del procurador; un subprocurador, segundo sustituto del procurador; un coordinador de auxiliares, agente del Ministerio Público auxiliar; un director general de averiguaciones previas; dos subdirectores de averiguaciones previas; un jefe del departamento de averiguaciones previas por cada delegación política administrativa del Distrito Federal; un director general de control de procesos; un subdirector general de control de procesos; un director general consultivo y de servicio social; un subdirector general consultivo y de servicios sociales; un director general de servicios periciales; un subdirector general de servicios periciales; un director general de la policía judicial un subdirector general de la policía judicial; un director del ins

tituto técnico; un subdirector del instituto técnico; - un director general de relaciones públicas; un director general de servicios administrativos; un subdirector general de servicios administrativos; los agentes auxiliares del procurador que determine el presupuesto; los agentes investigadores del Ministerio Público adscritos al sector central, a la dirección general de policía y tránsito, a las delegaciones de policía y a los hospitales de traumatología; los agentes del Ministerio Público adscritos a las salas del Tribunal Superior de Justicia y a los juzgados penales, familiares, civiles, mixtos, menores y de paz; y los jefes de oficina y demás personal que señale el presupuesto.

Este personal se encuentra distribuido en las siguientes direcciones:

- a).- De la policía judicial.
- b).- De averiguaciones previas.
- c).- De servicios periciales.
- d).- De control de procesos.
- e).- Consultiva y de servicios periciales.
- f).- Del instituto técnico.
- g).- De relaciones públicas.

h).- De servicios administrativos.

El Artículo 4, establece que el Procurador General de Justicia del Distrito Federal será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, de quien dependerá en forma directa.

El Artículo 16 señala que los agentes del Ministerio Público, sus secretarios y auxiliares no son recusables - pero deben excusarse en los negocios en que intervengan cuando exista alguna de las causas que motiva la excusa de los jueces.

La Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales tiende a desaparecer a la Dirección General de Averiguaciones Previas y a la Policía Judicial y por esta razón se han creado jefes de departamento de la propia dirección que controlan a los agentes del Ministerio Público y demás personal de las delegaciones bajo su jefatura, quedando dentro de la propia delegación todo el personal necesario para agilizar la averiguación de los delitos, con la finalidad de integrar a la brevedad posible las actas res

pectivas y poner lo antes posible al presunto responsable ante la autoridad judicial. Para el efecto, el artículo 24 de la ley dice que "se crearán departamentos de averiguaciones previas con jurisdicción sobre el área comprendida en cada una de las delegaciones político administrativas que componen el Departamento del Distrito Federal; de estos departamentos dependerán las agencias investigadoras existentes en la delegación de que se trate."

2.2.5 Ley orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal del 3 de diciembre de 1977 .

Esta ley orgánica, es la que actualmente norma a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

"Para el mejor cumplimiento de las tareas que las leyes otorgan a la institución del Ministerio Público y a las unidades administrativas que le sirven de apoyo al ejercicio en su caso de la acción penal; y a fin de continuar como parte en el proceso penal después de que se ha iniciado el ejercicio de la acción penal mediante la

consignación, así como otras funciones dentro de una -- nueva filosofía que se ha dado a la representación so-- cial, se consideraron necesarias nuevas unidades admi-- nistrativas que no contemplaba la Ley Orgánica de la -- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal - de 1971. Y se reestructuraron otras en forma congruen-- te con la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe-- deral, por lo que hubo de modificarse el articulado de la Ley.

"Se quitó la rigidez del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de 1971 para que los subprocuradores pudieran supervi-- sar y controlar las actividades técnicas de las diver-- sas dependencias que integran la Procuraduría, a discre-- ción del procurador, conforme a una división racional - del trabajo consecuente con las necesidades de la insti-- tución.

"Se instituyó la Oficialía Mayor para atender las necesi-- dades administrativas de las unidades que integran la - Procuraduría y el mejoramiento de las condiciones econó-- micas, sociales, culturales y de trabajo del personal -

de la institución, así como para establecer con personas físicas y morales las relaciones administrativas -- que le corresponden. La Oficialía de Partes, que integraba la Dirección General de Averiguaciones Previas, -- pasó a formar parte de Oficialía Mayor.

"Se estableció también la visitaduría General, para practicar técnica, jurídica y administrativamente, visitas a las mesas y a las agencias del Ministerio Público en el Distrito Federal y en las Islas Marías, así como a las agencias del Ministerio Público adscrito a los juzgados y salas del Tribunal Superior, para que, por un lado, los visitantes, en ausencia del jefe del Departamento de Averiguaciones Previas o del agente del Ministerio Público adscrito al ramo penal, civil o familiar, asumieran toda la intervención legal que les corresponde en su calidad de agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador; y por otro lado, para que el titular de la institución pudiera conocer en forma más objetiva las deficiencias de los funcionarios del Ministerio Público que actúan en la averiguación previa y en los procesos penales, civiles o familiares, así como -- las carencias de orden administrativo, que puedan su---

frir dichos funcionarios.

"Así como los agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador participan de las atribuciones que corresponden a éste, de acuerdo con los artículos 21, segunda parte, y 73, fracción VI, base 5a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también participan las unidades administrativas a nivel de Dirección, independientemente de otras de mayor jerarquía, por lo que resultó apropiado y sistemático, que los agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador se constituyeran en una Dirección General.

A los agentes del Ministerio Público auxiliares del Procurador se atribuyó dictaminar sobre la falta de elementos para ejercitar la acción penal, sobre desistimiento de ésta y sobre formulación de conclusiones no acusatorias, como ya se hacía en la Ley de 1971, y se agregó la facultad de dictaminar sobre conclusiones en que se cambia la clasificación del delito hecha en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, siguiendo para ese cambio, el criterio establecido en el artículo 160, fracción XVI, párrafo II, de la Ley de Amparo, reglamen

taria de los artículos 103 y 107, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También se agregó la facultad de dictaminar en relación a conclusiones que son contrarias a las constancias procesales.

"Se reestructuró la Dirección General de Averiguaciones Previas, substituyendo la subdirección del sector central con una Subdirección de mesas de trámite, que comprende todas las del Distrito Federal y no solamente -- las del sector central. Y por la naturaleza e importancia de la tarea que constituye la consignación, se elevó al rango de Subdirección esta área de atribuciones y funciones de la Procuraduría.

"Se reestructuró también la Dirección General de Procesos, detallando su integración hasta el nivel de Departamento.

A la Dirección General de Control de Procesos se le asignaron atribuciones que antes no tenía para ejercerlas a través de los agentes adscritos a los ramos penal civil y familiar, y a los juzgados de paz, sin distinguir las instancias en que éstos deban intervenir.

Se estatuye que los agentes del Ministerio Público adscritos al ramo penal, en ningún estado del proceso podrán variar o modificar la acción penal intentada, a excepción del caso en que las conclusiones acusatorias cambien la clasificación del delito hecha en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso, con lo que se limitó a su justo alcance la facultad tan amplia que establecía en su artículo 51 la Ley de 1971.

"La Dirección consultiva y de servicios sociales, por la naturaleza e importancia de sus funciones, se reestructuró, creándose dos Direcciones distintas que son congruentes con las funciones que a cada una corresponden, citándose así la Dirección General Jurídica Consultiva y la Dirección General de Servicios Sociales.

"Se hizo más ágil la estructura de la Policía Judicial, con una Dirección General, una Subdirección General, Comandancia y Guardia de agentes, para que el procurador pudiera mediante actos administrativos integrar las comandancias en función de las necesidades de la colectividad que fuere necesario satisfacer. Además se colocó a la Policía Judicial después de las unidades administrativas

que requieren para su titular ser agentes del Ministerio Público auxiliar, por ser esa policía la primera unidad de apoyo para el Ministerio Público, conforme al artículo 21, segunda parte, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin desconocer que todas las demás unidades administrativas son de apoyo para el ejercicio o no ejercicio de la acción penal por parte de la Dirección General de Averiguaciones Previas, que junto con la Dirección General de Control de Procesos, constituye el Ministerio Público, unidad central de la Procuraduría.

La Policía Judicial debe cumplir las órdenes que giran los órganos jurisdiccionales cuando se trata de aprehensión y cateo, al estimar esos órganos que se han satisfecho los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; también se atribuye a la policía mencionada, el deber de cumplir las órdenes de comparecencia que dictan los órganos jurisdiccionales en relación a una consignación a la que procede una denuncia, acusación o querrela, de un hecho determinado que la ley castiga con pena no corporal o alternativa, por lo que no se debe restringir la libertad del inculpado, encontrándose demostrada la probable responsabilidad de éste.

Estas son las únicas órdenes de los órganos jurisdiccionales que debe cumplir la Policía Judicial, teniendo la obligación además de acatar todas las disposiciones y entre ellas las órdenes de investigación y de presentación.

" La Dirección General de Servicios Periciales se reestructuró hasta el nivel de departamento, creándose uno de criminalística y otro de identificación, dándose a ésta el sentido que le corresponde, pues se estableció la atribución para la Dirección General de Servicios Periciales de identificar dactiloscópica, nominal y fotográficamente y mediante retrato hablado y forma de proceder, a toda persona presunta responsable de un delito contra quien se ejercita la acción penal, con lo que se estableció el control que debe llevar la Procuraduría mediante la identificación criminalística que se ha mencionado.

" La Dirección General de Servicios Sociales, integró de mejor manera las actividades en materia de orientación, asistencia y canalización de personas que así lo requieren; atención a adolescentes y adultos con problemas de conducta y promoción en todas las esferas, de bienestar emocional de la comunidad: así como instruir a todas las perso-

nas que necesitan consejo jurídico y carecen de recursos económicos.

"Se introdujo como nueva unidad administrativa, la Dirección General de Participación Ciudadana, a través de la cual se pretende proyectar a mejores niveles la conducta cívica y promover la participación de los ciudadanos en las actividades de la Procuraduría, a fin de que con el concurso de todos se haga más efectiva la pretensión de justicia. Consta de visitantes voluntarios honorarios, como medio para captar las condiciones de funcionalidad de las agencias investigadoras del Ministerio Público, para que el procurador pueda vigilar en mejor forma el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas correspondientes. Comprende el servicio social de pasantes y el cuerpo de peritos voluntarios.

"La dirección General de Relaciones Públicas y Difusión se fortalece con una Sub-Dirección General y con Otra de Difusión.

"La Dirección General de Organización y Métodos, es indispensable para implantar sistemas y procedimientos a fin de mejorar las funciones de la institución, desarrollar los mecanismos de información, asesorar a la Procuraduría

en la aplicación de técnicas administrativas y en el mejor control de sus programas, proponer los manuales, instructivos y demás documentos que se requieren para la orientación del personal de la institución, estudiar programas de trabajo, analizar permanentemente las funciones y estructura de la Procuraduría y desarrollar los controles apropiados que permitan conocer las diversas fases en que se encuentran las actividades que desarrolla la institución.

"La Dirección General del Instituto de Formación Profesional recibe la dimensión que le corresponde, pues sus actividades se proyectan a todo el personal de la Procuraduría, incluso a los familiares de éste, para conseguir que la formación profesional de ese personal sea mediante los sistemas más adecuados a las necesidades de capacitación y educación." (15)

Las atribuciones del Ministerio Público se establecen conforme a la secuencia que corresponde al procesamiento penal, que se inicia con la averiguación previa, que toca al Ministerio Público, y continúa con la competencia del órgano jurisdiccional.

(15) Memoria de la Reunión Nacional de Procuradores Generales de Justicia 1977. comisión editorial de la --  
P.G.J.D.F. 1977. pags. 88-91

Los agentes del Ministerio Público, los agentes de la Policía Judicial y los peritos serán nombrados y removidos libremente por el Procurador, por ser empleados de confianza.

Se ampliaron las atribuciones del Procurador, resumiendo facultades que se encontraban dispersas en otras leyes o reglamentos, como son las que le corresponden en cuanto a la integración del jurado popular: a las faltas que cometa el representante del Ministerio Público durante el procedimiento penal, donde se siguen los lineamientos que establece el artículo 302 del Código Federal de Procedimientos Penales: y en materia de administración de reclusorios del Distrito Federal, y se determinó con toda claridad la facultad para desconcentrar y reconcentrar las atribuciones y funciones de la Procuraduría conforme a la necesidades del servicio, a fin de atender de la mejor manera a la colectividad, con lo que se dio la flexibilidad suficiente a las atribuciones y funciones del Procurador.

Esta Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal quedó integrada por cuatro títulos - el primero, en capítulo único, enumera las funciones que

corresponden al Ministerio Público, las cuales se establecen conforme a la secuencia que corresponde al procedimiento penal, que se inicia con la averiguación previa y que continúa con la jurisdicción: y son

"I.- Recibir las denuncias y querellas sobre hechos - que puedan constituir delito:

II.- Investigar con auxilio de la policía judicial - y de la policía preventiva del Distrito Federal, los delitos de su competencia:

III.- Incorporar a la averiguación previa las pruebas de la existencia de los delitos y de la probable responsabilidad de quienes en ellos hubieren participado:

IV.- Ejercitar la acción penal:

V.- Solicitar las órdenes de comparecencia y las de aprehensión y cateo, cuando se reúnan los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI.- Poner a disposición de autoridad competente, a las personas detenidas flagrante delito o en casos urgentes, en el tiempo que señala el artículo 107 fracción - XVIII párrafo tercero de la propia constitución, para que se proceda conforme a derecho y se salvaguarden las garan

tías individuales;

VII.- Recabar de las autoridades federales y locales los informes, documentos y pruebas en general, indispensables para el ejercicio de sus funciones;

VIII.- Aportar las pruebas y promover en el proceso, las diligencias conducentes a la comprobación del delito y de la responsabilidad de quienes hayan intervenido, así como de la existencia y monto de la reparación del daño - que corresponda a quienes tuvieron derecho;

IX.- Promover lo necesario para la expedita administración de justicia.;

X.- Cuidar que las leyes se apliquen debidamente y - procurar justicia en el ámbito de su competencia;

XI.- Recibir las manifestaciones de bienes, investigar de oficio o por denuncia, los casos de enriquecimiento indebido de los empleados y funcionarios del gobierno del Distrito Federal, y proceder de acuerdo a la ley de - la materia, cuando se acredite que hay motivos para presu - mir, fundadamente, la falta de probidad en su actuación;

XII.- Auxiliar al ministerio público federal, en los términos de la ley de la procuraduría general de la Repú - blica.

XIII.- Intervenir en los términos de la Ley, en la -

protección de incapaces, y en los procedimientos del orden civil y familiar que se ventilen en los tribunales respectivos y;

XIV.- Intervenir en todos los demás asuntos que -- las leyes determinen ".

El título segundo en su capítulo primero, comprende lo -- que se refiere al régimen del personal de la institución en el cual se detalla la existencia de funcionarios hasta el nivel de subdirector y en forma genérica se incluye el resto del personal.

#### 2.2.6 Régimen Federal.

Pasando ahora al régimen federal, diremos que en él encontramos cinco leyes orgánicas del Ministerio Público Federal de los años de 1919, 1934, 1941, 1955 y 1974.

" En la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal de 10. de Agosto de 1919 el Ministerio Público quedó organizado de acuerdo en todas sus partes con los principios sustentados en el artículo 102 constitucional, en el cual se establece que: la ley organizará el Ministerio Público de

la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas cualidades requeridas para -- ser ministro de la Suprema Corte de Justicia." (16)

En esta ley ya se perfilaba la averiguación previa, al establecer la obligación que tenía el Ministerio Público de practicar por sí mismo y con toda rapidez una averiguación que comprobará el cuerpo del delito y, hecha ésta, -- pedir la aprehensión de los presuntos responsables o que se les citara por lo menos.

#### 2.2.7 Ley Orgánica del Ministerio Público federal del 29- agosto de 1934.

Esta ley fue la que en realidad puso al Ministerio Público Federal en aptitud de cumplir su importante función -- constitucional.

"La principal preocupación del procurador Don Emilio Portes Gil, fue la de acomodar la organización del Ministerio Público Federal de acuerdo al artículo 102 constitucional (16) Gonzalez Bustamante Juan José. Principios de Derecho Procesal Mexicano. 4a. Ed. México. Ed. Porrúa 1967 - pag. 82

en virtud de que hasta entonces sólo había intervenido - en la promoción de la acción penal y en la representa--- ción de los intereses del Estado Mexicano, descuidando - una función importante como lo es la de ser consejero ju- rídico del gobierno. (17)

En la fracción primera del artículo 10., se expresaba -- que el objeto del Ministerio Público es investigar por - sí o por medio de la Policía Judicial los hechos que pue- dan constituir delitos federales, para determinar si es procedente el ejercicio de la acción penal.

En la segunda fracción, se estableció que el Ministerio Público tiene por objeto ejercitar la acción penal ante los tribunales.

El Ministerio Público federal estaba integrado por un -- Procurador General de la República; dos subprocuradores; un departamento de averiguaciones previas; el número de agentes señalados en la ley orgánica, distribuídos en -- los grupos civil, penal y administrativos; los agentes - del Ministerio Público que atiendan el servicio en los - tribunales federales ( Suprema Corte de Justicia, Tribu- (17) Ibidem pag 83.

nal Superior de Justicia y Juzgados de Distrito, y la Policía Judicial, de la que son auxiliares los cónsules, vicecónsules en el extranjero, capitanes de puerto y patronos de embarcaciones mexicanas, jefes de aduanas, policía preventiva y judicial de las entidades federativas.

2.2.8 Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 31 de diciembre de 1941.

El procedimiento comprendía el período de investigación, el período de persecución y el período de represión.

Se puntualizan las cualidades indispensables para ser agente de la Policía Judicial Federal. Se crea un laboratorio científico dividido en varias secciones, como dactiloscopia, balística, fotografía, bioquímica y medicina forense.

"Entre sus funciones primordiales establecía la de vigilar que las autoridades del país, sean federales o locales, cumplan estrictamente con los preceptos de la Constitución Federal. Conservó en lo general la estructura de la ley anterior.

Estableció entre las facultades del Procurador emitir - su consejo jurídico en el orden estrictamente técnico y - constitucional respecto de los asuntos que lo ameriten - y que sean tratados en el consejo de ministros dictaminando en los negocios del Ejecutivo Federal en que se orde - ne o solicite su consejo." (18).

2.2.9 Ley Orgánica del Ministerio Público Federal del 26 - de noviembre de 1955.

Repite en su artículo primero lo que dice el texto cons - titucional al señalar las funciones del Procurador Gene - ral de la República.

El artículo 15 fracción V, establece que el Ministerio - Público Federal es el asesor del gobierno en materia ju - rídica.

El artículo 4 señaló la forma como se encontraba integra - do el Ministerio Público Federal: Procurador General de - la República; un subprocurador, primer substituto del -- Procurador; un subprocurador, segundo substituto del Pro - curador; un subdirector general de averiguaciones - - - =

(18) Ibidem pag 84.

previas penales; un Jefe del Departamento de Control de Procesos y Consulta en el ejercicio de la acción penal; un subjefe del Departamento de Control de Procesos y Consulta en el ejercicio de la acción penal; un Director Jurídico y Consultivo; un Subdirector Jurídico y Consultivo; cuatro jefes de los grupos civil, penal, administrativo y del trabajo; un visitador general; un jefe del Departamento de Nacionalización de Bienes; un subjefe del departamento de Nacionalización de Bienes; agentes del Ministerio Público Federal auxiliares del Procurador, comisionados en el Departamento de Control de Procesos y Consulta en el ejercicio de la acción penal y en los grupos a que se refiere el título décimo primero y los demás que con esta propia categoría presupuestal considere necesarios el jefe de la institución a efecto de que desempeñen las funciones que específicamente les asigne; - agentes del Ministerio Público Federal adscritos a los tribunales unitarios y colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y dependencias de la Procuraduría General de la República; agentes del Ministerio Público Federal, -- adjuntos que auxilien a los titulares de las agencias -- del Ministerio Público; un Jefe de la Policía Judicial Federal, un subjefe de la misma y el número de agentes -

que se requiera a juicio del Presidente de la República;- un jefe de la Oficina de Registro de manifestación de bienes; un jefe de la Oficina de Control de correspondencia y archivo auxiliares; un Director general de administración y los jefes de oficina y personal administrativo que se requieran a juicio del presidente de la República.

Dada la naturaleza de los delitos en materia federal y el lugar donde puedan cometerse, para el cumplimiento de sus funciones el Ministerio Público Federal tiene como auxiliares; cónsules y vicecónsules mexicanos en el extranjero; capitanes y patronos de embarcaciones y pilotos responsables del manejo de aeronaves; los policías preventivos y judiciales, locales y federales en la República; en las entidades federativas y territorios federales con excepción del Distrito Federal, los funcionarios de mayor jerarquía dependientes de las distintas Secretarías de Estado o sus substitutos legales, respecto de hechos relacionados con el ramo a su cargo; el Distrito y Territorios Federales, los funcionarios autorizados por el titular de cada dependencia del poder Ejecutivo en los asuntos de su ramo.

2.2.10 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República del 30 de diciembre de 1974.

Esta ley sigue lo dispuesto en el artículo 102 constitucional; establece que el procurador General de la República, presidirá al Ministerio Público Federal y le señala las siguientes atribuciones:

a).- Emitir su opinión como consejero jurídico del gobierno cuando se le ordene o solicite:

b).- Intervenir personalmente en las controversias que se susciten entre dos Estados de la Unión, entre un Estado y la federación o entre los poderes de un mismo estado.

c).- Intervenir por sí o por medio de sus agentes en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público Federal; ( artículo 2 fraccs. V, VI y VII ).

Al Ministerio Público Federal, le señala entre otras las siguientes atribuciones:

a).- Perseguir los delitos del orden federal con el auxi

lio de la Policía Judicial, practicando las averiguaciones previas necesarias, en las que debe aportar las pruebas de la existencia de aquéllos.

b).- Ejercitar ante los tribunales correspondientes la acción penal por delitos del orden federal, pidiendo la aprehensión y comparecencia de los presuntos responsables, buscar las pruebas y formular las conclusiones que procedan.

c).- Representar a la Federación, a sus órganos, instituciones o servicios en los juicios en que sean parte como actores, demandados o terceristas.

Esta Ley organiza al Ministerio Público Federal en su artículo 4o. de la siguiente manera:

I.- Procurador general de la República:

II.- Primera subprocuraduría:

III.- Segunda subprocuraduría:

IV.- Oficialía mayor:

V.- Visitaduría general:

VI.- Dirección General de Averiguaciones previas:

VII.- Dirección General de Control de Procesos y --

Consulta en el ejercicio de la acción penal:

VIII.- Agentes del Ministerio Público Federal, auxiliares, adscritos y adjuntos.

IX.- Policía Judicial Federal:

X.- Dirección General Jurídica y Consultiva:

XI.- Dirección General de Administración:

XII.- Comisión Interna de Administración:

XIII.- Instituto Técnico:

XIV.- Oficina de Registro de Manifestación de Bienes:

XV.- Unidades administrativas de organización y métodos, de relaciones públicas, de prensa, de control de estupefacientes, de estudios sociales, de servicios periciales, de documentación, y las demás de planeación, de control, técnicas y de servicios, de acuerdo con las necesidades de la institución y las provisiones del presupuesto:

XVI.- Subdirectores, jefes de departamento y oficina, personal técnico y administrativo que señale el presupuesto.

En el título segundo, capítulo primero, señala el artículo 5o. que el Procurador General de la República será nombrado y removido libremente por el Presidente de la

República debiendo tener las mismas cualidades que se requieren para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el título tercero, capítulo tercero, se señala en su artículo 22 que los agentes del Ministerio Público Federal recibirán las denuncias, acusaciones o querellas por delitos de orden federal que le sean presentadas, dándoles trámite inmediato. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50 de esta ley en casos de urgencia o en los lugares en donde no existan esos funcionarios ni quienes legalmente los substituyan, la denuncia, acusación o querella podrá presentarse ante un agente de la Policía Judicial Federal o sus auxiliares.

El título cuarto de esta ley se refiere a la representación en juicio, consejo y estudios jurídicos.

El título quinto se refiere a la administración y a los servicios de apoyo.

**CAPITULO TERCERO**  
**PRINCIPIOS Y FUNCIONES DEL MINISTERIO PUBLICO**

La institución del Ministerio Público, dentro del marco legal en que ha sido establecido, tiene señalados determinados principios, funciones y características.

Veremos en este capítulo esas bases, esos cometidos y esos cargos característicos, a efecto de precisar mejor las notas distintivas del Ministerio Público como institución y entender más adecuadamente, a través de los capítulos subsecuentes, las funciones del Ministerio Público en materia penal.

Hemos de advertir, desde el principio, que los autores que de esto escriben no usan una terminología unitaria, pues lo que unos autores llaman principios otros autores llaman características, como veremos puntualizadamente al tratar cada tema.

### 3.1 Principios que rigen al Ministerio Público.

González Bustamante señala que son tres los principios que rigen al Ministerio Público, a saber: unidad; indivisibilidad e independencia (19).

---

(19) Op. cit. pág. 34

Dicha unidad e indivisibilidad, son considerados más bien - como caracteres generatrices del Ministerio Público, por -- don Juventino V. Castro.

Y también como características son estudiadas por don Manuel Rivera Silva.

Pero para efectos de nuestra exposición, estimamos que no - habrá inconveniente alguno en considerar la unidad, la indi - visibilidad y la independencia del Ministerio Público como - principios de la institución, siguiendo en esto a Gonzalez - Bustamante, pues entendemos aquí como principios las bases - que las mismas leyes establecen o fijan para que pueda cons - tituirse el Ministerio Público, o sea, determinados requisi - tos prefijados por el legislador para que la institución -- del Ministerio Público quede constituida de tal o cual mane - ra.

### 3.1.1. Unidad del Ministerio Público

El Ministerio Público constituye un cuerpo orgánico, una en - tidad colectiva, principio que ya empezaba a apuntarse en el Código - -

de Procedimientos Penales de 1880 y que quedó señalado con precisión en la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903.

Hay en la institución una evidente unidad de mando, el reconocimiento de un superior jerárquico que es el Procurador de Justicia. La institución está ciertamente constituida por una pluralidad de funcionarios, pero institucionalmente se encuentran unidos en forma coherente y armoniosa. Y como hay identidad de mando y de dirección en todos los actos en que intervienen los funcionarios del Ministerio Público, ha de convenirse en que la institución es unitaria precisamente porque esa pluralidad de individuos queda unificada por un sólo mando y una sola dirección, a saber, la del Procurador de Justicia. Así, las personas físicas que forman parte de la institución constituyen ciertamente una pluralidad de funcionarios, como queda dicho, pero su representación es única e invariable.

Recuerda Juventino V. Castro que fue del Derecho francés de donde pasó a todas las legislaciones el principio que ha llegado a aceptar la doctrina: "Le Ministère Public est un et indivisible" (20;

(20) Op. cit. pág. 42

Y observa el mismo autor que salvo reducido número de autores - que ven en este principio un obstáculo a la inmovilidad del Ministerio Público, sólo aceptable al campo disciplinario y no al funcional, para evitar la anulación de la personalidad que supone, es generalmente aceptado por los tratadistas del Derecho procesal penal, salvando siempre la opinión personal mediante una excusa - del agente, según el caso.

El Ministerio Público constituye una unidad en el sentido de que todas las personas físicas que componen la institución son consideradas miembros de un solo cuerpo, bajo una sola dirección.

Siendo Procurador General de la República Emilio Portes Gil, giró una circular el 13 de septiembre de 1932 en la que expresaba, -- entre otros, el concepto de que faltándole al Ministerio Público la unidad "su función es anárquica y dispersa y la amplitud de facultades que la Constitución ha dado a la Institución, lejos de ser benéfica, resulta perjudicial"; por eso pugnaba porque los Agentes del Ministerio Público sean funcionarios, además de capaces técnicamente, responsables en su trabajo, y dispuestos a

coordinar su esfuerzo con el de sus compañeros, para lograr la --  
 unidad de la Institución .

Podría objetarse lo que estamos diciendo sobre la unidad del Minis-  
terio Público, observándose que en el caso de los Estados Unidos -  
 Mexicanos el Ministerio Público no es uno, sino doble, habiendo-  
 como hay un Ministerio Público Federal, bajo la dependencia del -  
 Procurador General de la República, y otro en materia común, te--  
 niendo como jefe al Procurador de Justicia del Distrito Federal o -  
 de la entidad federativa de que se trate. Pero a esto debemos res-  
 pponder que en todo caso la unidad no es absoluta, y señalar que  
 esta situación pudiera modificarse, si se quisiera, estableciéndo-  
 se una jerarquización técnica con base en el mismo artículo 21 -  
 constitucional, como observa Juventino V. Castro, (21) y dejar una  
 cabeza común de todo el organismo, que sería el Procurador Fede-  
 ral de la República, con lo que se lograría verdaderamente una -  
 unidad absoluta de la institución, que sería tan beneficiosa para  
 el mejor cumplimiento de sus fines que en ocasiones llega a pre-  
 sentar pedimentos contradictorios.

### 3.1.2 Indivisibilidad del Ministerio Público

---

(21) *Ibidem*

El Ministerio Público es indivisible por cuanto, aunque tiene pluralidad de miembros, posee por otra parte indivisibilidad en sus funciones y en cuanto todas ellas emanan de una sola parte que es la sociedad. En tal forma, uno de sus miembros puede substituirse en cualquier momento por otro, sin que tal hecho exija el cumplimiento de formalidad alguna, principio que viene en nuestra legislación ya desde la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903.

La indivisibilidad del Ministerio Público consiste en que cada uno de los funcionarios que lo componen representa a la Institución y actúa de una manera impersonal; la persona física que representa a la institución no obra en nombre propio, sino en nombre del órgano del que forma parte. Puede ser libremente substituido por otro, sin que sea necesario hacer saber al inculcado el nombre del nuevo agente del Ministerio Público.

Como decía Garraud, "ante cualquier tribunal y por cualquier oficial que la ejercite, el Ministerio Público representa siempre a una sola y misma persona en instancia: la sociedad o el Estado"

(22)

(22) Garraud. R. Instruction Criminelle et de Procedure Penale, núm. XII, citado por Castro, Juventino V., op. cit. pág. 43.

Cada uno de los oficiales del Ministerio Público en el ejercicio de sus funciones representa a la persona moral que es el Ministerio Público; es como si todos sus miembros obraran colectivamente. Se está así, como observa Juventino V. Castro, frente a una "unidad en la diversidad", puesto que "a la pluralidad de miembros corresponde la indivisibilidad de la Institución" (23)

Nada pues debe extrañar que dentro de nuestro procedimiento, uno sea el agente del Ministerio Público que inicie la investigación y otro sea el que consigne y siga el proceso. Según las diversas instancias, persiguen distintos agentes, y aún pueden reemplazarse en el curso del proceso. Por ello se dice que ha sido "el Ministerio Público" el que ha hecho la persecución de los delitos, así, en términos de generalidad, puesto que la institución es indivisible.

### 3.1.3 Independencia del Ministerio Público

Este principio del Ministerio Público se presenta más bien como un desideratum. Y en tal sentido debe apreciarse como algo que debiera realmente tener el Ministerio Público a efecto de que --

(23) Op. cit. pág. 44

podieran cumplir fielmente con su cometido.

Lo de la independencia se ha de considerar como un principio que rija al Ministerio Público, pues en la Constitución, artículo 102, más bien se establece la dependencia del Ministerio Público respecto del Poder Ejecutivo, siendo el Presidente de la República el encargado de hacer el nombramiento del Procurador General de la República y del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y en los Estados lo nombra el respectivo gobernador.

Este principio, repetimos, ha de considerarse como algo deseable, como algo "de principio", a efecto de que el Ministerio Público cumpla realmente sus funciones en forma satisfactoria. Así lo propone precisamente González Bustamante, en los siguientes términos:

"La independencia, que es una de las condiciones esenciales para el buen funcionamiento de la institución, es muy relativa mientras no se logre su completa autonomía y se le desligue del Poder Ejecutivo. Para conseguirlo, es indispensable que se consagre la inamovilidad para los funcionarios del Ministerio Público, a fin de que queden colocados en una posición de independencia y libertad en lo que se refiere al desempeño de sus funciones y al margen de toda influencia política." (24)

---

(24) Op. Cit. Pág. 60.

### 3.2 Funciones que realiza el Ministerio Público.

La Constitución de 1917 definió en materia penal, una duplicidad de función: Titular de la acción penal y jefe de la Policía Judicial. Ambigüedad que le otorgó amplio e irrestricto poder judicial y además perdió el carácter social supuesto. En la reforma constitucional de 1978, esto último se derogó para conservar la titularidad de la averiguación, investigación, consignación e integración penal en la acción inherente a lugar. Se amplió como observamos la acción penal judicial, pero se limitan las facultades ejecutorias penales iniciales, -- que se sujetan a otro contexto social, humano que, vigila con celo la labor judicial del mismo.

#### 3.2.1 El Ministerio Público es titular de la acción penal.

Así lo establece expresamente el artículo 21 constitucional:..."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..." Pero que hoy con el trato humano y social y la reforma -- del 78... el Ministerio Público dispone de la Policía Judicial como auxiliar mediato y ésta queda sujeta al cumplimiento de las órdenes expresas: como de aprehen--

sión, presentación e investigación. Se modifica la posibilidad aberrante de detención para investigación, cambiando textualmente el proceso y sus resultados apegados a Derecho. Resultantes de una labor humana y social que pretende investir al Ministerio Público de una imagen de justicia indistinta e igual para todos. Con una amplia gama de oportunidades preventivos de solución y disposición legal. Que evitan, hasta donde la ley lo permite el abuso y la violación flagrante a la ley y a los derechos de los ciudadanos. Con todo esto se pretende aminorar facultades del Ministerio Público, que en un momento dado le permitían disponer del delito y el presunto a su entero arbitrio y carácter. Desviando el perfil del Ministerio Público, y sus acciones, que en algunos momentos fué atentatorio e injusto.

Correspondiendo exclusivamente al Ministerio Público la persecución de los delitos, es complementario que dicha institución tiene el monopolio de la acción penal, función que obliga a determinar que la intervención del Ministerio Público, como señala Julio Acero, es imprescindible para la integración de los procesos (25). Pues es parte social jurídica de los mismos, desde la consignación, hasta la consumación de la intención y sus recursos ejecutorios.

(25) Citado por Rivera Silva, op. cit. pág. 74

### 3.2.2 El Ministerio Público es Jefe de la Policía Judicial.

Así lo ordena expresamente el transcrito párrafo del artículo 21 constitucional. A partir de la Constitución de 1917, el Ministerio Público dejó de ser miembro de la Policía Judicial y desde ese momento es la institución a cuyas órdenes se encuentra la propia Policía Judicial. Pero más exacto sería recalcar que el Ministerio Público, dispone del auxilio de la Policía Judicial para determinar acciones legales inherentes a lugar. Lo que socialmente limita para beneficios de la comunidad el radio de acción de la Policía Judicial. A este aspecto del Ministerio Público, es decir, a sus funciones, se dedica precisamente el libro citado de don Juventino V. Castro, (26) el cual incursiona también, con acierto crítico, en el campo de las "disfunciones" de la Institución.

### 3.3 Características del Ministerio Público.

Para completar nuestro estudio sobre la naturaleza del Ministerio Público, del que hasta ahora hemos analizado sus principios y sus funciones, veamos en seguida sus características.

(26) Op. cit.

Decíamos ya que por tales entiende don Juventino V. Castro la unidad e indivisibilidad del Ministerio Público. En tal caso, nos faltaría señalar las siguientes: su representación de la sociedad, ser parte en los procesos; y su carácter federal o local, que conforman y complementan la función específica del Ministerio Público, y que se origina en la representatividad inicial.

### 3.3.1 El Ministerio Público representa a la sociedad.

Desde la Ley Orgánica del Ministerio Público de 1903, - se ha insistido en el carácter del Ministerio Público - como representante social, y la importancia de esta característica la desarrollaremos en el capítulo VI de esta tesis, punto 6.1. De momento puntualicemos sólo que el Ministerio Público representa los intereses sociales y con este carácter actúa ante los tribunales. Y que de ninguna manera puede delegarse o recusarse.

Por eso es que independientemente de la parte ofendida, por oficio actúa pero sujeta a la jurisprudencia que -- norma los procesos y las instancias legales; se reconoce su personalidad jurídica.

### 3.3.2 El Ministerio Público es parte de los procesos.

En cuanto representante de la sociedad, el Ministerio -

Público desde la Ley Orgánica de 1903, dejó de ser un simple auxiliar de la administración de justicia, para convertirse en parte esencial en el proceso, desde la integración, proceso, instancias, hasta el laudo ejecutivo procesal.

### 3.3.3 El Ministerio Público tiene un carácter federal o local.

Con base en lo dispuesto por los artículos 21 y 102 -- constitucionales, la Federación por su parte y el Distrito Federal y los estados en lo que a ellos corresponde, han establecido su propio Ministerio Público, que tendría funciones en materia federal o local respectivamente. Independientemente del desglose ministerial estatal intrínseco de las Procuradurías locales, pero sujetas a legislación federal de justicia, en lo relativo a delitos tipificados por el orden federal, y que concernirá de los mismos por mandato o disposición.

Muy importante es la función que desempeña el Ministerio Público en el procedimiento penal en la legislación mexicana. Manuel Rivera Silva define el procedimiento penal " como el conjunto de actividades reglamentadas por preceptos previamente establecidos, que tienen por objeto determinar qué hechos pueden ser calificados como delitos para, en su caso, aplicar la sanción correspondiente." (27)

El conjunto de actividades se integra por todas las acciones ejecutadas por las personas que intervienen en el proceso para que se determine la aplicación de la ley penal, que es general y abstracta, a un caso particular y concreto.

El conjunto de preceptos a que alude la definición se integra con las reglas que establece el Estado para regular las actividades a que se hace referencia en la misma definición; recuérdese que entre las garantías individuales que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está la del artículo 14 que ordena que " Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a

---

(27) Rivera Silva, Manuel. op.cit. pág. 23

CAPITULO IV

EL MINISTERIO PUBLICO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL

EN LA LEGISLACION MEXICANA

las leyes expedidas con anterioridad al hecho ". Esos -- preceptos a que se refiere la definición constituyen en su totalidad el Derecho de procedimientos penales y abarcan la reglamentación no sólo de los actos que se realizan en el -- proceso sino también aquellos que se llevan a cabo por o an-- te órgano jurisdiccional y que no están dentro de lo que -- técnicamente se llama proceso, así como los actos que no -- realizados por o ante autoridad judicial son parajurisdic-- cionales por cuanto están encaminados a que el juez pueda -- dictar posteriormente el Derecho. Hay, por tanto, un Dere-- cho de procedimientos penales, que regula todas las activi-- dades parajurisdiccionales y jurisdiccionales, y un Dere-- cho procesal penal o Derecho del proceso penal, como lo de-- nomina Martínez Lavallo, (28) y que rige sólo las activida-- des del proceso.

La finalidad buscada por el procedimiento penal es lograr -- la aplicación de la ley penal al caso concreto, es decir, -- declarar si hay o no vinculación entre el " deber ser " que -- señala la norma y el " ser ", que puede ser delito, o que -- aún siendolo, éste puede estar acompañado de excluyentes de -- responsabilidad, o que ese ilícito no es delito, en su ca-- so.

---

(28) Citado por Rivera Silva, op. cit., pág. 24

Julio Acero reconoce que el Derecho de Procedimientos penales está constituido por un conjunto de reglas que rigen la actividad que es necesario desarrollar para la aplicación de las normas señaladas en los códigos penales ( 29 ).

Carlos Franco Sodi manifiesta que el proceso está constituido por actividades y formas y que el Derecho procesal penal se integra por las normas que rigen el proceso. ( 30 ).

Juan José González Bustamante enseña que: " el procedimiento penal, contemplado en su estructura externa, está constituido por un conjunto de actuaciones sucesivamente interrumpidas y reguladas por las normas del Derecho Procesal Penal, que inicia desde que la autoridad tiene conocimiento de que se ha cometido un delito y procede a investigarlo y termina con el fallo que pronuncia el tribunal." (31)

Guillermo Colín Sánchez señala que el procedimiento tiene --- dos acepciones fundamentales, una lógica y una jurídica:

" Desde el punto de vista lógico es una sucesión de fenómenos vinculados entre sí a través de relaciones de causalidad y - - finalidad; jurídicamente es una sucesión de actos - - -

---

(29) op. cit. pág 17.

(30) op. cit. pág 11.

(31) op. cit. pág 122.

que se refieren a la investigación de los delitos y de sus autores y a la instrucción del proceso. Todos estos actos están debidamente encadenados conforme a un orden regulado en su contenido y efectos por el Ordenamiento Jurídico, van determinando el avance procedimental de acuerdo con las formas y exigencias que el caso concreto amerite, para de ahí dar nacimiento a otros actos más que faciliten el logro de un fin determinado. En estas condiciones, el procedimiento será la forma, será el método empleado para que el proceso pueda llevarse a cabo; por lo tanto, el primero es un concepto general que envuelve dentro de su seno el concepto proceso, y éste a su vez, el juicio ". (32)

Como se vé, el procedimiento penal ha sido definido en diferentes formas por los autores. Estimamos que todas esas definiciones tienen elementos válidos y aprovechables; y que si son diversas, se debe a que unos autores destacan -- unos elementos y otros resaltan otros.

Por nuestra parte consideramos que la definición más completa y clara, es la de Rivera Silva, que dimos al principio de este capítulo.

Enseguida, para determinar el papel que juega el Ministerio Público dentro del procedimiento penal en la legislación --

---

(32) op. cit. pág. 71.

mexicana, veremos en qué períodos se divide dicho procedimiento.

También sobre este particular hay diferentes puntos de vista entre los autores y entre el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal (33) y el Código Federal de Procedimientos Penales (34).

Rivera Silva, apartándose de los tratadistas extranjeros y mexicanos e incluso de nuestra ley positiva, distingue tres períodos:

- a) .- Período de preparación de la acción procesal, que va de la denuncia o querrela hasta la consignación.
- b).- Período de preparación del proceso, que va del auto de radicación al auto de formal prisión, sujeción a proceso, o libertad por falta de méritos -- con las reservas de ley;
- c).- Período del proceso, que a su vez comprende cuatro etapas:
  - I, Instrucción, que va del auto de formal prisión o sujeción a proceso, al auto que declara cerrada la instrucción.

(33)Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de agosto de 1931.

(34)Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de agosto de 1934.

- II.- Período preparatorio del juicio, que va del auto -- que declara cerrada la instrucción, al auto que cita para audiencia.
- III.- Discusión o audiencia, que va del auto que cita para audiencia a la audiencia de " vista ".
- IV.- Fallo, juicio o sentencia, que va desde el momento en que se declara visto el proceso, hasta la sentencia . (35)

La división que hace Rivera Silva del procedimiento penal difiere en dos puntos de la que hacen los tratadistas mexicanos y extranjeros e incluso los códigos de procedimientos penales mexicanos.

En primer lugar, como explica el autor mismo, ((36)) los tratadistas y nuestra ley estiman que en el procedimiento también debe ir involucrando el momento de ejecución de la sentencia, o sea, el de la efectividad de la ley declarada aplicable al caso. Considera Rivera Silva, y con razón, -- que en el fenómeno jurídico se han deslindado perfectamente bien tres momentos que entrañan esencias diferentes y es que son : el de hacer la ley, el de aplicar la ley y el de ejecutarla. En México estas actividades están entrega

(35) Rivera Silva, op. cit., págs. 37 y 49

(36) Ibidem, pág. 37 y 38

das a Poderes diferentes y no hay razón para que el aplicar la ley y el ejecutarla, sean vistas como actividades esencialmente análogas, sino que todo lo relacionado con la aplicación de la ley difiere plenariamente de lo relacionado con la ejecución de la sentencia. Además, dado que el procedimiento penal tiene como finalidad la aplicación de la ley, lógico es que aquél termine con la sentencia y no abarque la ejecución de la misma, que se presenta después de la creación de la norma individualizada que es la sentencia. Así pues, el procedimiento debe recoger todo lo encaminado a la aplicación de la ley al caso concreto, incluso los actos parajurisdiccionales, es decir, los del período de preparación de la acción penal, que si bien son realizados por órganos que no pertenecen al Poder Judicial, la íntima conexión de ellos con el quehacer jurisdiccional, permite que queden, por su esencia finalística, dentro del procedimiento.

En segundo y último lugar, los tratadistas mexicanos, e incluso nuestra misma ley ( artículo 1º del Código Federal de Procedimientos Penales ) hacen una división de los períodos del procedimiento tomando como pauta instituciones extranjeras que no tienen acomodo en nuestro medio; y menciona Rivera Silva como ejemplo de la incongruencia de la clasifica--

ción de los otros autores mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Penales que el período que va del auto de - - radicación al auto de formal prisión o sujeción a proceso, no le dan autonomía, a pesar de su contenido y finalidad es pecífica que le separa propiamente del proceso.

Pasando ahora al Código de Procedimientos Penales para el - Distrito Federal, advertimos que en este cuerpo de normas - no hay artículo alguno que haga una división de los perío-- dos del procedimiento, pero haciendo un examen del trata--- miento que sigue, se desprende que él distingue tres perío-- dos:

- 1).- El de diligencias de policía judicial, que termina con la consignación (arts. 262 a 286);
- 2).- El período de instrucción, que principia cuando el detenido queda a disposición de la autoridad judicial y termina con la resolución dictada en el plazo de setenta y dos horas (arts. 287 a 304); y
- 3).- El período de juicio, que va desde el auto de formal prisión o sujeción a proceso, hasta que se dicte sentencia (arts. 305 a 408).

El Código Federal de Procedimientos Penales fija, en su artículo 1º, cuatro períodos para el procedimiento penal: uno de averiguación previa, otro de instrucción, el tercero de juicio y el último de ejecución.

El primer período coincide en todas sus partes con lo que Rivera Silva llama período de preparación de la acción procesal penal.

En el Código, ese primer período es de averiguación previa a la consignación ante los tribunales y, conforme a lo dispuesto por la fracción I del artículo 1º, "comprende las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita la acción penal."

El segundo período, el de instrucción "comprende las diligencias practicadas por los tribunales con el fin de averiguar la existencia de los delitos, las circunstancias en que hubieren sido cometidos y la responsabilidad o irresponsabilidad de los inculpables". Este período principia -- desde el momento en que el detenido queda a disposición de la autoridad judicial y termina cuando el Ministerio Público va a formular conclusiones. Observa Rivera Silva que --

en este período propiamente queda involucrado el período de preparación del proceso y el de instrucción del proceso "y desgraciadamente no se separa el período primeramente señalado, que propiamente no tiende a averiguar las circunstancias de comisión y la responsabilidad de los inculcados, si no, como ya lo hemos reiterado, busca la base del proceso " (37).

El tercer período es el de juicio y durante él, como lo señala la fracción III del artículo 1º " el Ministerio Público precisa su acusación y el acusado su defensa, ante los tribunales, y éstos valoran las pruebas y pronuncian sentencias definitivas."

El cuarto y último período es el de " ejecución " y, como también lo dice la fracción IV del artículo 1º. del Código Federal de Procedimientos Penales: " Comprende desde el momento en que causa ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas." Nosotros compartimos la opinión del Maestro Rivera Silva, en el sentido de que el período de ejecución de la sentencia no pertenece al procedimiento penal, pues, como lo hemos referido arriba, el fenómeno jurídico se ha deslindado perfecta

---

(37) Ibidem. pág. 41

mente bien en tres momentos que entrañan esencias diferentes y que son: hacer la ley, aplicarla y ejecutarla.

Vistos los conceptos de procedimiento penal y las etapas -- que comprende, pasemos a ver ahora las funciones que dentro de aquél desempeña el Ministerio Público.

#### 4.1. La averiguación previa

Nos parece muy adecuada la división que hace Rivera Silva -- del procedimiento penal en tres períodos, de los que el -- primero es de preparación de la acción procesal penal y va, como ya se vió, de la denuncia o querrela hasta la consignación. Durante ese primer período se lleva a efecto la -- averiguación previa.

En esta primera etapa, o sea durante la averiguación previa, se desarrolla en forma eminente la función persecutoria. -- Esa función persecutoria la realiza precisamente el Ministerio Público, por disposición constitucional. En efecto, -- el artículo 21 de nuestra ley fundamental establece que -- " la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía Judicial, la cual estará bajo la autori--

dad y mando inmediato de aquél "

En tres primeros capítulos de nuestra tesis hemos visto ya antecedentes históricos, aspectos constitucionales y principios y funciones del Ministerio Público. Convendrá ahora ver en qué consiste la función persecutoria que realiza el Ministerio Público en el primer período del procedimiento.

Consiste la función persecutoria, si se nos permite redundar en las palabras, en perseguir los delitos o, dicho en otras, en buscar y reunir los elementos necesarios y hacer las gestiones pertinentes para procurar que a los autores de ellos se les apliquen las consecuencias establecidas en la ley. Tiene así la función persecutoria un contenido de terminado y una finalidad precisa. El contenido es la realización de las actividades necesarias para que el autor de un delito no evada la acción de la justicia; y la finalidad es que se apliquen a los delincuentes las consecuencias fijadas en la ley, o sea, las sanciones, dentro de las cuales queda según nuestra ley positiva, la reparación del daño, la cual tiene el carácter de pena pública cuando es exigible al inculgado.

Muy en cuenta debe tenerse que la función persecutoria impo

ne dos clases de actividades, a saber: la actividad investigadora y el ejercicio de la acción penal.

Veamos en qué consiste cada una de dichas actividades.

#### 4.1.1. Actividad investigadora

La actividad investigadora es una labor de auténtica investigación; de búsqueda constante de las pruebas que acrediten la comisión de los delitos y la responsabilidad de quienes han participado en ellos

Mediante la actividad investigadora, el Ministerio Público trata de proveerse de las pruebas necesarias para comprobar la existencia del cuerpo del delito y poder estar en aptitud de comparecer ante los tribunales y pedir la aplicación de la ley. Como se comprenderá, la actividad investigadora es un presupuesto forzoso y necesario para el ejercicio de la acción penal, es decir, para excitar a los tribunales a la aplicación de la ley al caso concreto, siendo evidente que para pedir la aplicación de la ley a una situación histórica, es necesario mostrar esa situación lo más completamente posible, lo que exige estar enterado de la misma.

La actividad investigadora, al igual que la función persecutoria, es de carácter público.

En efecto, toda ella se orienta a la satisfacción de - necesidades de índole social y se realiza atendiendo a los intereses sociales, el orden social establecido, - pues el delito, como se sabe, presenta dos aspectos: - uno que se relaciona con los intereses particulares (intereses del sujeto pasivo y de la parte ofendida) y otro que se relaciona con los intereses sociales (mantenimiento de un orden social estatuido para la buena convivencia).

Tres principios rigen el desarrollo de la actividad investigadora, a saber: los requisitos de iniciación, - el de oficiosidad y el de legalidad.

#### 4.1.1.1. Principio de iniciación

Impone que no se deje a la iniciativa del órgano investigador el comienzo de la misma investigación, pues el artículo 16 constitucional es muy claro y terminante en el sentido de que prohíbe las pesquisas.

Esos requisitos para que el órgano investigador pueda avocarse a la averiguación de un hecho delictuoso y así iniciar su

actividad son la presentación de la " denuncia, acusación o querrela " como señala el artículo 16 constitucional, son los únicos requisitos exigidos. Se descartan, por tanto, la pesquisa particular, la pesquisa general, la delación -- anónima y la delación secreta, como observa Rivera Silva.

(38)

#### 4.1.1.1.1. La denuncia

Se entiende por denuncia la relación de actos, que se suponen delictuosos, hecha ante la autoridad investigadora con el fin de que ésta tenga conocimiento de ellos. Puede hacerla cualquier persona, independientemente de que sea sujeto pasivo del delito o de que pueda tener interés o no, como particular, en que se persiga el delito.

Norman la denuncia los artículos 116 a 120 del Código Federal de Procedimientos Penales.

En cambio, en el Código de Procedimientos Penales, para el Distrito Federal no encontramos ningún precepto relacionado con la presentación de la denuncia, de donde podemos concluir válidamente que no hay obligación legal de presentarla - quedando sólo como un hecho potestativo, y así también den-

---

(38) Ibidem. pág. 109

tro del orden federal, pues aunque allí la norma los artículos 116 y 117 y en ambos se use la expresión "está obligado", referida a toda persona, sea un particular o un -- funcionario, que tenga conocimiento de la comisión de un -- delito, sin embargo no se establece sanción alguna al incum -- plimiento de estas normas que son, por ello, imperfectas, -- como se enseña en la doctrina.

¿ Y cuál es el papel del Ministerio Público en caso de denuncia ? Funge como órgano investigador, pues teniendo -- por objeto la denuncia que el Representante Social se en -- tere del quebranto sufrido por la sociedad, con la comi -- sión del delito, resulta evidente que la relación de actos -- que se presumen delictuosos deba ser llevada a cabo pre -- cisamente ante el Representante de la Sociedad.

Efecto de la denuncia es obligar al órgano investigador a -- que inicie su labor. Esta, una vez iniciada, está regida -- por el principio de la legalidad, resultando que no es el Ministerio Público el que fija a su arbitrio el desarrollo de la investigación, sino la ley.

Punto muy importante en nuestra tesis es, desde luego, el relativo a lo que debe hacer el Ministerio Público para --

cumplir con su labor investigadora. La práctica de investigaciones que debe efectuar pueden referirse a las fijadas en la ley para todos los delitos en general, a las que fija la ley para determinados delitos, o a las que la misma averiguación exige pero que no están precisados en la Ley.

Con respecto a las investigaciones señaladas en la ley, -- sin referencia a determinados delitos, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal fija las siguientes : "Recoger los vestigios o pruebas de la perpetración del delito ( art. 94 ); describir detalladamente el estado y las circunstancias conexas de las personas o cosas que se encuentren relacionadas con el delito ( art. -- 95 ); nombrar peritos en los casos que sea necesario para la debida apreciación de las circunstancias, de la persona o cosa relacionada con el delito como lugares, armas, instrumentos u objetos ( arts. 96 y 99 ); reconocer el lugar donde se cometió el delito y hacer la descripción del mismo, cuando este dato fuere necesario para la comprobación de la ilicitud penal ( art. 97 ); recoger las armas, instrumentos u objetos que pudieren tener relación con el delito y se hallaren en el lugar en que se cometió, en sus

inmediaciones, en poder del inculpado o en otra parte conocida, expresándose cuidadosamente el lugar, tiempo y ocasión en que se encontraron y haciendo una minuciosa descripción de su hallazgo ( art. 98 ); cuando fuere conveniente para la averiguación, levantar plano del lugar del delito y tomar fotografías del mismo, así como de las personas que hubieren sido víctimas del delito ( art. 101 ); cuando no queden huellas o vestigios del delito, deberá hacerse constar, oyendo el juicio de peritos, si la desaparición de las pruebas materiales ocurrió natural, casual o intencionalmente ( art. 102 ); y si se tratare de delito que fuere de los que por su propia naturaleza no deja huellas de su comisión, se deberán tomar las declaraciones de testigos por medio de las cuales se acredita la perpetración del hecho delictivo, recibién dose las demás pruebas que demuestren la ejecución del delito y sus circunstancias ( art. 103 )..

Por su parte, el Código Federal de Procedimientos Penales ordena que inmediatamente que se tenga conocimiento de la probable existencia de un delito, el Ministerio Público deberá dictar todas las providencias para proporcionar auxilio a las víctimas y para impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delic-

tuoso y los instrumentos o cosas, objetos o efectos del -- mismo ; igualmente se dictarán las medidas pertinentes para saber qué personas fueron testigos y, en general, todas aquellas que sean necesarias, a efecto de impedir que se -- dificulte la averiguación ( art. 123 ); deberá además el -- Ministerio Público recibir el testimonio de las personas -- cuyos dichos sean importantes y del inculcado, si se encon -- trare presente, debiendo hacerse la descripción de lo que haya sido objeto de inspección ocular, registrando los nom -- bres y domicilios de los testigos que no se hayan podido -- examinar y el resultado de la observación de las particula -- ridades que se hayan notado a raíz de ocurridos los hechos en las personas que en ellos intervengan. ( art. 124 )

La ley señala investigaciones a cargo del Ministerio Públi -- co para determinados delitos.

Así, se fijan prácticas de diligencias especiales en caso de delito de homicidio, artículos 105 a 109 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 171 y -- 172 del Federal; para el de lesiones, artículos 113 y 123 del Código para el Distrito y 170 del Federal; en caso de aborto e infanticidio, arts. 112 del Distrital; y 173 del -- Federal; incendio, 118 del Distrital; casos de falsedad o

falsificación, art. 119 del Código del Distrito; robo, en materia federal, art. 175.

Respecto a la práctica de investigaciones que la misma averiguación exige y que no están precisadas en la ley, resulta que el órgano investigador no sólo debe practicar las diligencias que de modo expreso y preciso señala la ley, - tanto para todos los delitos como para determinados delitos, sino que, para cumplir con su cometido, debe llevar a cabo todas las diligencias que la misma averiguación haya originado; así lo disponen tanto la Ley de la Procuraduría General de la República (39) como la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal - - (40), en sus artículos 3º y 1º, respectivamente.

#### 4.1.1.1.2. La querrela o acusación

La querrela o acusación, que son empleados como sinónimos en el artículo 16 constitucional, (41) puede ser definida como relación de hechos expuestos por el ofendido ante el órgano investigador, con el deseo manifiesto de que se -- persiga al autor del delito. (42).

(39) "D.O." 30-XII-1974

(40) "D.O." 15-XII-1977

(41) Cfr. Rivera Silva, op. cit., pág. 110

(42) Ibidem, pág. 120.

El órgano investigador a que alude la definición, es el Ministerio Público. Así la establecen el artículo 22 de la Ley de la Procuraduría General de la República y el 1º, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Los delitos que se persiguen por querrela necesaria son: raptó, estupro, adulterio, golpes o violencias, injurias, difamación, calumnia, abandono de hogar, daño en propiedad ajena por imprudencia, robo y fraude cometidos entre los parientes a que se refieren los artículos 377 y 378 del Código Penal del Distrito Federal y el contagio entre cónyuges ( arts. 263 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales; 114 del Código Federal de Procedimientos Penales; 62, 199 bis, 263, 271, -- 274, 337, 346, 377, 378, 385 y 390 del Código Penal.

El efecto de la querrela es obligar al órgano investigador a que inicie su labor.

La denuncia, en el caso de los delitos perseguibles de oficio, y la querrela, en los casos citados, son requisitos indispensables para la iniciación del procedimiento.

La actividad investigadora, con la cual se llena el período de preparación de la acción procesal, forma parte de la función persecutoria y está entregada al Ministerio Público de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 constitucional.

#### 4.1.1.2. Principio de oficiosidad

Conforme a este principio, que también rige la actividad investigadora del Ministerio Público, éste, para la búsqueda de pruebas, no necesita la solicitud de parte, incluso en el caso de los delitos que se persiguen por querrela necesaria. Así, una vez iniciada la investigación, el órgano investigador, oficiosamente, lleva a cabo la búsqueda de las pruebas.

Tal principio se desprende de lo que establecen el artículo 3º, fracción I, de la Ley de la Procuraduría General de la República y el 1º, fracción III, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

#### 4.1.1.3 Principio de legalidad

La función investigadora del Ministerio Público está so-

metida al principio de legalidad porque no queda a su arbitrio la forma de realizarla, si bien es cierto que en determinados casos la práctica de oficio; y, llenados los requisitos para que se inicie la investigación, ésta debe llevarse a cabo aún en los casos en que el órgano investigador estime inoportuno hacerla, debiendo -- además sujetarla a los preceptos fijados en la ley.

#### 4.1.2. Ejercicio de la acción penal.

La segunda actividad de la función persecutoria consiste en el llamado ejercicio de la acción penal.

Una vez que el Ministerio Público ha practicado las investigaciones del período de preparación de la acción procesal, puede presentarse cualquiera de las siguientes cuatro hipótesis:

- 1.-Que estime que no se ha comprobado todavía la comisión de un delito o la responsabilidad de un sujeto; y por lo mismo agote la averiguación previa para deslindar responsabilidades y dicte resolución de archivo.
- 2.-Que estime comprobadas la comisión de un delito sancionado con pena corporal y la responsabilidad de un sujeto que no se encuentra detenido; integrando debidamente la averiguación y dictando orden de presentación o aprehensión, según determine conveniente.
- 3.-Que estime comprobadas la comisión de un delito que no merece pena corporal y la responsabilidad de un sujeto, desahogando la integración para determinar competencia y tipificación.
- 4.-Que estime comprobadas la comisión de un delito sancionado con pena corporal y la responsabilidad de un sujeto que

se encuentra detenido. Es decir, integrando la consignación - en forma absoluta y la competencia del juez penal en turno, pasando el expediente al Ministerio Público adscrito al juzgado penal correspondiente.

Analicemos una por una esas cuatro hipótesis.

#### 4.1.2.1. Primera hipótesis.

- 1.- Cuando no se ha comprobado la comisión de un delito o la responsabilidad de un sujeto, hemos de distinguir dos casos, a saber: si quedan todavía por practicarse algunas investigaciones o si ya se han practicado todas las que exige la averiguación.

Si no se han practicado todas las diligencias y simplemente ello se debe a una situación de facto ( de hecho ), -- lo que procede es que se desahoguen las diligencias que -- quedan pendientes. En materia federal las investigacio- -- nes las practica el Ministerio Público porque el artículo -- 134 del Código Procesal que rige la materia ordena que la -- consignación se haga hasta que se reúnan los requisitos -- del artículo 16 constitucional; pero el mencionado artículo -- 134 establece también que " No será necesario que se lle-- nen los requisitos que exige el precepto constitucional -- citado, cuando el delito no merezca pena corporal o --

el Ministerio Público estime conveniente ejercitar desde luego la acción. También haría consignación el Ministerio Público, ante los tribunales, siempre que de la averiguación previa resulte necesaria la práctica de un cateo." En materia del orden común, ordena el artículo 4º del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal - que el Ministerio Público practique las diligencias necesarias o pida a la autoridad judicial que las practique. Observemos que esta última parte del artículo 4º. contraría de plano lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución, que previene como función única de la autoridad judicial la aplicación de la ley más no la persecución del delito, la cual le corresponde sólo al Ministerio Público. Esta extralimitación ha sido censurada por cierto, y con acierto, por autores, y Jurisprudencia.

En caso de que no se hayan practicado todas las diligencias y ello se deba a una dificultad material, se dictará acuerdo de " reserva ", conforme a lo ordenado por el artículo 131 del Código Federal de Procedimientos Penales y 18, fracción III, de la Ley de la Procuraduría General de la República, y " entre tanto, dicta el citado artículo 131, se ordenará a la policía que haga investigaciones --

tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos". - El ministerio Público Federal no ejercerá la acción penal cuando resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos, conforme a lo ordenado por el artículo --- 137, fracción II, del mismo Código Federal (43).

Pasemos ahora al caso de que ya se hayan practicado todas las diligencias que exige la averiguación y no se haya -- comprobado la comisión de un delito o la responsabilidad de un sujeto. Puesto que no hay elementos para consignar, en ese caso se determina el no ejercicio de la acción penal, atento a lo dispuesto por el artículo 16 constitucional.

Se dicta, por tanto, una resolución de archive (44).

Cabe preguntarnos en este caso, si por determinar el Mi-- nisterio Público el no ejercicio de la acción penal, se está adjudicando facultades jurisdiccionales.

Nosotros estimamos que no, sino que simplemente la resolución del Ministerio Público es en el sentido que no tiene elementos para consignar y, por tanto, no consigna. En -- otras palabras, la decisión del Ministerio Público se li-- mita simplemente al no ejercicio de la acción penal por -- no tener elementos. No debe exagerarse y estimarse que en

---

(43) Rivera Silva, op. cit. pág. 143

(44) ibidem

ese caso su actuación equivalga a dictar sentencia en el sentido de que no existe delito. Lo que pasa es que no encontrando elementos, no ejercita la acción penal porque no puede hacerlo, conforme a lo ordenado por el artículo 16 constitucional.

#### 4.1.2.2. Segunda hipótesis

Consideremos ahora la segunda de las cuatro hipótesis -- arriba planteadas.

En ella, el Ministerio Público, en base a las investigaciones practicadas, estima que en el caso concreto de que conoce se ha cometido un delito sancionado con pena corporal y, por lo tanto, aparece la responsabilidad de un sujeto; pongamos por caso que ese sujeto no se encuentra detenido.

En esta hipótesis, el Ministerio Público debe solicitar de la autoridad judicial la orden de aprehensión, que consiste en el mandato que se da para privar de la libertad a un individuo.

El Ministerio Público solicitará la orden de aprehensión,

pero la autoridad judicial decidirá si accede o no a esa petición.

El Ministerio Público solicita la orden de aprehensión en base a lo establecido por el artículo 16 constitucional, 132 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 195 del Código Federal.

#### 4.1.2.3. Tercera hipótesis

Es el caso de que, en base a las averiguaciones practicadas el Ministerio Público estima comprobadas la comisión de -- un delito que no merece pena corporal y la responsabilidad de un sujeto.

En este caso el Ministerio Público debe ejercitar la acción penal sin solicitar orden de aprehensión, pues ésta - sólo debe solicitarse cuando el delito imputado está sancionado con pena corporal, según lo ordenan el artículo - 16 constitucional el 132 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y el 195 del Código Federal.

El Ministerio Público ejercerá la acción penal en este -

caso con fundamento en lo dispuesto por los artículos 21 y 102 constitucionales, 2o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 3o. del Código Federal.

#### 4.1.2.4. Cuarta hipótesis

De las averiguaciones practicadas, el Ministerio Público estima que se hallan comprobadas la existencia de un de lito sancionado con pena corporal y la responsabilidad de un sujeto que se encuentra detenido.

En este caso el Ministerio Público iniciará el ejercicio de la acción penal, en base a lo dispuesto por los artículos 21 y 102 constitucionales, 2o. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 3o. del Código Federal.

#### 4.2. La preparación del proceso.

##### 4.2.1. Límites de este período

El segundo período del procedimiento, como dijimos antes, es el de "preparación del proceso", y va del auto de radicación, al auto de formal prisión, de sujeción a proceso o de libertad por falta de méritos con las reservas de ley.

Según la finalidad de nuestra tesis, nos interesa destacar las funciones que desempeña el Ministerio Público -- también durante este período.

#### 4.2.2. Inicio de ejercicio de la acción procesal penal

El ejercicio de la acción procesal penal comprende tres -  
períodos: iniciación, desarrollo y culminación.

En el primero, el Ministerio Público excita al órgano - -  
jurisdiccional a que, aplicando la ley a un caso concreto-  
resuelve sobre si hay fundamento o no para seguir un proce-  
so contra una o unas determinadas personas. Por lo tanto -  
es con la denuncia o querrela con lo que se inicia la - -  
acción penal; una y otra sólo excitan al Ministerio Público  
para que haga las averiguaciones de Ley y, en su caso, ejer-  
cite la acción penal.

Toda la acción procesal penal en México está entregada al -  
Ministerio Público, en su inicio desarrollo y culminación, -  
reclamando del órgano jurisdiccional el reconocimiento de -  
su derecho, es decir, si tiene derecho a que se castigue al  
delincuente, realiza actividades para que la autoridad - -  
judicial determine la sanción que se debe aplicar.

Una vez iniciado el ejercicio de la acción penal lo primero  
que hará el juez será dictar el auto de radicación que ----  
tiene como efectos:

- 1).- Fijar la jurisdicción del juez;
- 2).- Vincular a las partes a un órgano jurisdiccional;
- 3).- sujetar a los terceros a un órgano jurisdiccional-  
y
- 4).- abrir el período de preparación del proceso.

El Ministerio Público, como Representante Social, siendo parte formal en el juicio, tendrá que actuar ante el tribunal que ha radicado el asunto, no siéndole posible promover diligencias ante otro tribunal respecto de ese mismo asunto.

Una vez que hemos analizado en este apartado 4.2.2. de nuestra tesis la iniciación del ejercicio de la acción procesal penal, pasaremos al análisis de la intervención del -- Ministerio Público en el desarrollo y culminación de esa -- acción, en el punto 4.3.

#### 4.3. El proceso

Entiéndese por proceso penal " el conjunto de actividades, debidamente reglamentadas y en virtud de las cuales los -- órganos jurisdiccionales, previamente excitados para su ac -- tuación por el Ministerio Público, resuelven sobre una re-

lación jurídica que se les plantea." (45)

Comprende, como ya se ha dicho en esta tesis, la instrucción, el período preparatorio del juicio, la discusión o audiencia y el fallo, juicio o sentencia.

¿Cuáles son las funciones que en él desempeña el Ministerio Público?

Las de parte en el procedimiento penal, según se desprende de lo estatuido por los artículos 9°. del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y 141 del Federal. Es parte el Ministerio Público porque el delito ataca a la sociedad. El ofendido no es parte, pero se le considere como tal en lo que respecta a la reparación del daño.

Las funciones que dentro del proceso debe ejercer el Ministerio Público del fuero común las establece el artículo 3° del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en sus fracciones IV a VII, en la siguiente forma:

" IV.- Interponer los recursos que señala la ley y seguir los incidentes que la misma admite;

---

(45) Ibidem. pág. 181

- " V.- Pedir al juez la práctica de las diligencias necesarias para comprobar la responsabilidad del acusado;
- " VI.- Pedir al juez la aplicación de la sanción que en el caso concreto estime aplicable, y
- " VII.- Pedir la libertad del detenido, cuando ésta procesada."

En el orden federal, establece el Código respectivo lo siguiente:

- " Art. 1o.- El procedimiento penal federal tiene cuatro períodos:
- " I.- El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que comprende las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si -- ejerce la acción penal;
- " II.- El de instrucción, que comprende las diligencias practicadas por los tribunales con el fin de averiguar la -- existencia de los delitos, las circunstancias en que hubieren sido cometidos y la responsabilidad o irresponsabilidad de los inculcados;
- " III.- El de juicio, durante el cual el Ministerio Público -- precisa su acusación y el acusado su defensa, ante --- los tribunales, éstos valoran las pruebas y pronuncian sentencias definitivas, y

" IV.- El de ejecución, que comprende desde el momento en que causa ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones -- aplicadas.

" Art. 4o.- Los períodos de instrucción y juicio constituyen el procedimiento judicial, dentro del cual corresponde exclusivamente a los tribunales federales resolver si un hecho es o no delito federal, determinar la responsabilidad o irresponsabilidad de las personas acusadas ante ellos e imponer las sanciones que procedan con arreglo a la ley.

" Dentro de este procedimiento, la policía judicial y el Ministerio Público, en su caso, ejercitarán también las funciones que les recomienda la fracción III del artículo 2o; y el Ministerio Público cuidará de que -- los tribunales federales apliquen estrictamente las -- leyes relativas, y de que las resoluciones de aquéllos se cumplan debidamente."

" Art. 9o.- Dentro del período de averiguación previa, la Policía Judicial Federal deberá, en ejercicio de -- sus facultades:

III.- Buscar las pruebas de la existencia de los deli --

tos del orden federal y de la responsabilidad de quienes en ellos hubieren participado ."

" Art. 5º.- En el período de ejecución, el Poder Ejecutivo, por conducto del órgano que la ley determine, ejecutará las sentencias de los tribunales hasta la extinción de las sanciones, y el Ministerio Público cuidará de que se cumplan debidamente las sentencias judiciales ." (46)

En ambos Códigos de Procedimientos Penales se desarrollan esas atribuciones del Ministerio Público.

También se precisan las atribuciones del Ministerio Público Federal en el artículo 3º. de la Ley de la Procuraduría General de la República y demás relativos y del Ministerio Público del Distrito Federal en el artículo 1º. de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y demás relativos.

**CAPITULO V**

**LA ACCION PENAL.**

Mencionamos ya que la función persecutoria del Ministerio Público comprende específicamente dos actividades - primordiales y delimitantes: la actividad investigadora - en todas sus fases criminalísticas así como el pleno ejercicio de la acción penal inicial y procesal final.

Ahora bien, distinguiremos la acción penal procesal y la acción penal:

El Estado, como detentante de toda acción jurídica - supuestamente vela por la armonía de la convivencia social y le es otorgada autoridad suficiente cualitativa y cuantitativamente para reprimir cualquier alteración a la vida social. En esa forma, cuando se comete un acto calificado como delito surge el derecho y la obligación del Estado para perseguir al delincuente y al delito; derecho por cuanto a la facultad para perseguirlo y obligación -- porque no es aleatorio su ejercicio, sino nace de una objetiva obligación.

Una vez superada la histórica justicia privada, el Estado interviene para la persecución y castigo al delito desechando toda justicia privada para los mismos fines -- enunciados.

Salvo, como lo establece la ley, en el caso de legítima defensa. (47)

Pero, para establecer cualquier hecho como delito y consecuentemente sujeto a la acción persecutoria y por supuesto penal, el Estado debe de conocer del mismo hasta agotar recursos y procedimientos a fin de posteriormente ejercitar en cuanto a Derecho la función de la Ley.

Podemos en tal forma distinguir los aspectos siguientes:

- 1.- La facultad intrínseca que tiene el Estado para la persecución de las personas.
- 2.- El derecho de intervención legal, que nace en el preciso instante de la acción delictiva: acción penal.
- 3.- La actividad secuencial que realiza el mismo Estado cuando conoce de un hecho delictivo; seguimiento de la acción penal procesal, y
- 4.- La reclamación de ese derecho ante el órgano jurisdiccional competente a lugar, cuando se estima que el hecho a investigar es delictuoso; ejercicio de la acción penal o acción procesal penal.

---

(47) Cfr. Rivera Silva, Manuel, op. cit. pag-58 .

### 5.1. Concepto de acción penal

De lo dicho en el preámbulo de este Capítulo 5º de nuestra tesis, podemos elaborar un concepto de acción penal en los siguientes términos: Acción penal es el derecho del Estado de perseguir los delitos. (48) y al o -- los presuntos responsable(s) del (os) mismo(s).

Ese derecho es abstracto y concreto. Abstracto, -- si se considera, dentro del marco de la Teoría General -- del Estado, la facultad de éste para perseguir la culpabilidad o inocencia de las personas supuestas y acusadas ante ellos, que es permanente, indeclinable e inextigui-- ble. Es concreto, o mejor dicho, aquella facultad abs-- tracta se torna concreta, cuando dentro de la vida so--- cial se comete un delito; entonces se concretiza esa facultad, es decir, la comisión de un delito crea el derecho concreto de perseguir al delincuente en los términos fijados por la ley. Este derecho concreto puede extin-- guirse por la muerte del delincuente, como lo establece el artículo 91 del Código Penal del Distrito Federal, -- por perdón, en el caso de los delitos que se persiguen -- por querrela necesaria, artículo 93 del mismo Código; o por prescripción, por el transcurso del tiempo, artícu-- los 104, 105 y 106 del Código citado; o por desistimien-- to, en los casos fijados por la ley, en los artículos --

(48) Ibidem, pág. 48

107 al 118 del Código Penal.

## 5.2. Concepto de acción procesal penal

La acción procesal penal o ejercicio de la acción - penal es el "conjunto de actividades realizadas por el Ministerio Público ante un órgano judicial, con la finalidad de que éste, a la postre pueda declarar el derecho en un acto que el propio Ministerio Público estima delictuoso." (49)

Como se advierte del análisis de esa definición, la acción procesal penal tiene tres elementos: 1) Un conjunto de actividades: 2) Una finalidad, y 3) Un poder que reviste esas actividades.

Las actividades son determinadas gestiones que realiza el Ministerio Público ante el órgano jurisdiccional:

- 1o. Agotar responsabilidades.
- 2o. Consignar el acto y sus detractores.
- 3o. Actuar como parte social en el proceso penal - procesal.

Las finalidades del ejercicio de la acción penal son múltiples, destacando los dos siguientes: primera, lograr que el órgano jurisdiccional actúe o, como suele decirse,

(49) Ibidem, pág. 60.

que la maquinaria judicial se ponga en movimiento; y se -  
gunda, hacer efectiva una relación entre un hecho y deter-  
minados preceptos jurídicos. Segunda, participar en acti-  
vo durante toda la secuencia procesal penal estimando la-  
correspondencia de su representación.

En cuanto al tercer elemento, diremos que la acción procesal --  
penal lleva en sí misma el poder de obligar a el órgano jurisdiccio-  
nal a que decida sobre una situación concreta que se le plantea. -  
Así , es de explorado derecho de quien tiene la acción procesal --  
penal, tiene poder para poner en movimiento la maquinaria judi --  
cial.

La acción procesal penal es pública e indivisible, es decir --  
que tanto el fin como su objeto son públicos y que, por tanto, que-  
da excluida de los ámbitos en los que se agitan unicamente inte -  
reses privados. Y es indivisible puesto que tanto el derecho de - -  
castigar, como el ejercicio de aquél, alcanza a todos los que han -  
cometido un delito, sin distingo de personas. (50)

### 5.3. Diferenciación entre acción penal y acción procesal penal - -

Enumeremos dos principales diferencias entre acción penal y -  
acción procesal penal.

5.3.1. La acción penal es el derecho en abstracto y en --  
concreto de castigar. La acción procesal penal es el ejer

cicio del derecho concreto de acción penal.

5.3.2. La acción penal es al delito y la acción procesal-penal se inicia cuando principian las actividades ante el órgano jurisdiccional con la finalidad de que se declare el derecho en el caso concreto, extinguiéndose cuando cesan esas actividades. Es decir si existe o no el delito, en nuestro procedimiento legal, cuando no se interrumpe - su secuela legal, la acción procesal penal principia con la consignación y termina con el acto realizado por el Ministerio Público que precede a la sentencia firme. Esto cuando la acción penal se inicia y se presupone en base a diligencias la presunta responsabilidad del acusado.

CAPITULO VI

CONSIDERACIONES GENERALES RESPECTO  
A LA INSTITUCION DEL MINISTERIO PUBLICO

### 6.1. Importancia del Ministerio Público como representante social.

Teniendo el Ministerio Público como finalidad fundamental proteger en forma definitiva mediante su actuación los valores jurídicos, no circunscribiéndose en ningún momento sólo a los valores individuales sino velando en todo momento los colectivos, resulta evidente su importancia como representante social.

El ministerio Público como representante de la sociedad, recoge el interés de ella y, por ende, en los casos que procede, y exclusivamente en ellos, no ejercita la acción penal, se desiste de ella o pide la libertad. (51)

Los valores jurídicos colectivos que protege el Ministerio Público son la Justicia el Bien Común, la Paz, la -- Tranquilidad Social. (52).

En tal forma, el Ministerio Público representa la protección de los intereses sociales y garantiza la paz, la seguridad y la libertad de las personas .

---

(51) ibidem pág 68 .

(52) op. cit. pág 15.

Elevada misión la del Ministerio Público, por cuanto promueve el respeto a la ley y a las instituciones sociales.

Por eso el moderno Estado de derecho se esfuerza, como en el caso de México, por atender esta institución, regulándola cada vez con mejores leyes y esforzándose porque los recursos humanos, técnicos y materiales con que cuente sean los adecuados para que cumpla su nobilísima función.

#### 6.2 Formar y preparar profesionalmente al personal que representa al Ministerio Público.

En toda relación de fines y medios, han de cuidarse éstos para que se produzcan aquéllos. Así, para que el Ministerio Público en México pueda realizar eficazmente sus altísimos fines de representante social, es necesario atender diversos aspectos de infraestructura y de la estructura misma de la institución.

Hemos de considerar lo importante que es actualizar los Códigos de Procedimientos Penales cuáles y cómo lo indispensable de fijar presupuestos financieros razonables; implementar obras y servicios materiales. Pero nuestro punto de vista es que lo más importante, lo más fundamen-

tal, lo que debe primordialmente atenderse, es el personal al servicio de la institución. Debe éste formarse y prepararse profesionalmente, si se quiere que la institución realmente logre sus objetivos, ya señalados arriba. - Nada de improvisaciones. Debe exigirse del personal una constante actualización, para ello, fomentar cursos, --- exigir determinados estudios, preparación técnica, especialización científica. Mucho se ha dicho que el problema no es de leyes sino de hombres, en el sentido de que son éstos los que hay que formar y preparar profesionalmente, lo que implica no sólo informarlos sino, sobre todo, formarlos, imbuírles principios de ética social y profesional, adiestrarlos en las técnicas modernas y avances de las disciplinas científicas relacionadas con su ejercicio, etcétera. La sociedad merece lo mejor, y sus representantes sólo podrán servirla eficazmente cuando se guían por criterios éticos sólidos, se conduzcan de buena fe, como es la institución del Ministerio Público, se especialicen y huyan de la improvisación, se esfuerzan por servir a la sociedad, de la que institucionalmente son representantes. Y que en cada actuación se note la honestidad, probidad y responsabilidad de sus principios. Un apego irrestricto a Derecho con el respeto -- por igual al individuo y a su familia, que será la más alta, la más meritoria, la más dignificante de todas sus actividades, jurisprudenciales. Que el interés de esta institución sea guiado por la imparcialidad, humanidad y justicia.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**- Aunque el origen de la Institución del Ministerio Público es tarea difícil de precisar, algunos pretenden encontrar sus antecedentes más remotos en Grecia y Roma. Siendo en Grecia con el Arconte, magistrado que representaba al - - ofendido y sus familiares; y en Roma en la institución de los judices quaestiones, que tenían una función semejante a la del Ministerio Público.

**SEGUNDA.**- Por su parte los que sostienen que la institución del Ministerio Público nació en Francia, fundamentan sus teorías en la ordenanza del 23 de Marzo de 1302 expedida por Felipe I. en la que se instituyen las atribuciones del procurador y del abogado del rey.

**TERCERA.**- En México se instauró el Ministerio Público en base a los ordenamientos jurídicos traídos de Francia y España; y a través del tiempo se ha regulado y organizado la institución con leyes que progresivamente han resultado más adecuadas a las necesidades de las diversas épocas. - sobre la base de principios sociales y humanos.

**CUARTA.**- La institución del Ministerio Público, funciona de acuerdo a las normas que establecen los artículos 21 y 102 Constitucionales, y los artículos 30 y 136 de los Códigos de Procedimientos

Penales para el Distrito Federal y del Federal-  
respectivamente. Y que le dan una fisonomía y -  
características propias quedando así definidas-  
las funciones que van a regir su actuación ya -  
que no queda a su libre albedrío la iniciación de  
las averiguaciones, si no que se debe ajustar -  
a los preceptos ya establecidos para que desa-  
rrolle sus funciones.

QUINTA.- El Ministerio Público desarrolla diversas fun-  
ciones en el procedimiento penal de la legisla-  
ción mexicana; según las etapas en que actúa; -  
asi durante la averiguación previa tiene como -  
función investigar los hechos que se consideran  
delictuosos. Durante la preparación de la ac --  
ción penal, la de ejercitar la acción penal ante  
el órgano jurisdiccional correspondiente; y du-  
rante el proceso actúa como parte, para precisar  
su acusación y defender los intereses de la Sociedad.

SEXTA.- Una de las funciones que en forma especial subra-  
yamos ya que ha sido materia de diversas contro-  
versias, es cuando practicadas todas las diligen-  
cias advierte el Ministerio Público que no hay -  
elementos que comprueben la comisión de delito -  
o la responsabilidad de un sujeto y, por lo tan-  
to, determina el no ejercicio de la acción penal.  
dictándose en ese caso la resolución llamada de-  
" archivo." no puede decirse que el Ministerio -  
Público se arroge facultades jurisdiccionales.-

Lo que sucede realmente es que no por no tener elementos para ejercitar la acción penal, no la ejercita. Por tanto, no debe exagerarse que en ese caso su actuación equivale a dictar sentencia en el sentido de que no existe delito. Lo que pasa es que no encontrando los elementos establecidos en el artículo 16 Constitucional no ejercita la acción penal, porque no puede hacerlo.

SEPTIMA.- Observemos también, en particular que el artículo 4o del Código de Procedimientos para el Distrito Federal resulta inconstitucional al ordenar que el Ministerio Público pida a la autoridad judicial que practique todas aquellas diligencias necesarias para que queden comprobados los requisitos que señala el artículo 16 Constitucional para que proceda la detención de una persona. En efecto, el artículo 21 Constitucional distingue claramente entre persecución de los delitos e imposición de las penas, dejando ésta a cargo de la autoridad judicial y aquélla a cargo sólo del Ministerio Público, por lo que estimamos conveniente adecuar esta disposición más específicamente a las funciones que le corresponden al Ministerio Público.

OCTAVA.- La importancia del Ministerio Público en el Procedimiento penal mexicano radica en que protege in-

tereses colectivos, siendo la Justicia, el Bien-Común, la Paz y la Tranquilidad Social los valores jurídicos que resultan primordialmente esenciales para su actuación.

NOVENA. - Son dos preceptos diferentes que comprenden la acción penal y la acción procesal. La primera se refiere al Derecho que tiene el Estado para perseguir a los responsables de un delito; la otra la acción procesal penal, comprende un conjunto de actividades realizadas por el Ministerio Público ante el órgano jurisdiccional para que éste actúe y así aplique las sanciones que establece la ley para quienes han cometido un delito.

DECIMA. - Formar y preparar profesionalmente al personal que representa al Ministerio Público es una de las más importantes tareas que el Estado ha de atender en relación a la institución, puesto que lo primero es el hombre, y sin hombre no habría sociedad. Esta será tanto más perfecta, cuanto mayor atención se ponga en superar en todos sentidos el básico elemento humano.

## BIBLIOGRAFIA

### Fuentes Doctrinales

- Abarca Ricardo, El Derecho Penal en México, ed. Jus, -  
México, 1941.
- Acero Julio, Nuestro Procedimiento Penal, ed. Fortino,  
Guadalajara, 1939.
- Cabrera Luis, La Misión Constitucional del Procurador-  
General de la República Mexicana, ed. Botas, México, 1963
- Carnelutti, Francisco, Cuestionario sobre Derecho - -  
Penal, colección ciencias del proceso toma III, - - -  
Italia 1930.
- Castro Juventino V; El Ministerio Público en México, ed.  
Porrúa México, 1978.
- Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedi-  
mientos Penales, ed. porrúa, México, 1964.
- Función Social del Ministerio  
Público en México ed. Jus, México, 1952.
- Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-  
1917, Imprenta de la Cámara de Diputados, México 1922.
- Franco Sodi, Carlos, El Procedimiento Penal Mexicano,  
ed. porrúa, México, 1957.
- González Bustamante Juan José, Derecho Procesal Penal-  
Mexicano, ed. porrúa Mexico, 1959.

- Principios de Derecho Procesal Mexicano, ed. porrúa México, 1967.
- Memorias de la Reunión Nacional de Procuradores Generales de Justicia, Imprenta de la P.G.J.D.F., México 1977.
- Rivera Silva, Manuel, El Procedimiento Penal, ed. porrúa, México, 1973.
- A. Ocampo Telesforo Jr., El Ejercicio de la Acción Penal y los artículos 21 y 102 Constitucionales, TESIS, 1926.
- Terra Villar, Ernesto de la, La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano, U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Históricas , México, 1964.

#### FUENTES LEGALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - reformada, 1917.
- Código Federal de Procedimientos Penales, reformado, 1934
- Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, -- reformado 1931.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, - 1974.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del -  
Distrito Federal, 1977.